

# OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUSTIEDONANTOJA 122

---

National Research Institute of Legal Policy. Research Communications.  
Rättspolitiska forskningsinstitutet. Forskningsmeddelanden.

Outi Slant & Kati Rantala

VAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA LAINVALMISTELUN PERUSTIETOJA  
VUODEN 2012 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ

ENGLISH SUMMARY  
REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND OTHER CHARACTERISTICS  
IN THE LEGISLATIVE PROPOSALS OF 2012

Helsinki 2013

ISBN 978-951-704-420-2  
ISSN 1235-9254  
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2013

# ESIPUHE

Julkaisu on osa Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa käynnissä olevaa tutkimuskokonaisuutta, jonka kohteena on vaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Tässä raportissa analysoidaan vaikutusten arvioinnin nykytilaa ja ajallista kehitystä hallituksen esitysten kirjausten perusteella. Analyysi on jatkoa Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa aiemmin julkaistuille vastaaville selvityksille.

Käsillä olevalle selvitykselle on saatu oikeusministeriöltä erillisrahoitusta. Tarkastelun kohteena ovat olleet kaikki vuoden 2012 lakiesityksiä sisältävät hallituksen esitykset. Vertailuaineistoa on vuosilta 1994, 1998, 2005 ja 2009. Selvityksessä tarkastellaan määrällisesti hallituksen esityksiin kirjattuja vaikutusten arviointeja sekä muita lainvalmistelun perustietoja, kuten esitysten valmistelutapaa, tavoitteita ja kytköksiä Euroopan unioniin. Samasta aineistosta on julkaistu suppeampi, alustava analyysi keväällä 2013 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkojulkaisusarjassa.

Tutkimuskokonaisuuteen liittyy myös kaksi muuta käynnissä olevaa hanketta. Toinen käsittelee hallituksen esitysten vaikutusarviointien argumentointia ja perusteluja, ja toisen aiheena on vaikutusarviointien rooli ja vaikuttavuus lainvalmisteluprosessissa. Jälkimmäinen on yhteishanke Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) kanssa. Ympäristöministeriö ja SYKE osallistuvat kyseisen hankkeen rahoitukseen.

Haluamme kiittää useita henkilöitä vaikutusten arviointihankkeen tähänastisesta edistämisestä ja kommentteista käsikirjoituksiin: Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa emeritusprofessori Jyrki Talaa ja erikoistutkija Kaijus Ervastia, joka osallistui yhtenä tekijänä alustavan raportin laadintaan; tutkimusprofessori Jukka Similää Lapin yliopistosta; oikeusministeriöstä ylijohtaja Pekka Nurmea, neuvotteleva virkamies Maija Saloa sekä suunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketolaa. Kiitos myös tutkimusavustajille Jenni Harri-lalle ja Sampsa Pekkiselle aineiston koodaamisesta ja osastosihteeri Eira Mykkäselle raporttien saattamisesta julkaisukuntoon.

Helsingissä 11. päivänä marraskuuta 2013

Outi Slant  
Tutkija

Kati Rantala  
Tutkimusjohtaja

# SISÄLLYS

I TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT .....	1
1 Tausta ja tavoitteet .....	1
2 Aineisto ja analyysi .....	5
II HALLITUKSEN ESITYSTEN YLEISET PIIRTEET .....	9
1 Määrällinen kehitys ja jakautuminen hallinnonaloittain .....	9
2 Sääntelyaloite, esitysten tavoitteet ja vaihtoehtojen arviointi .....	14
3 Valmistelun organisointi .....	18
4 Kansainvälinen oikeusvertailu ja EU:n vaikutus .....	23
5 Voimassa oleva lainsäädäntö, nykytila ja sen ongelmat .....	26
6 Lähteiden ja tilastojen käyttö .....	27
Tiivistelmä .....	28
III VAIKUTUSTEN ARVIOINNIT .....	29
1 Yleistä vaikutusten arvioinneista .....	29
1.1 Arviointijakson laajuus .....	29
1.2 Tunnistetut vaikutukset ja ”ei vaikutuksia” -arviointit .....	30
2 Taloudellisten vaikutusten arviointi .....	33
2.1 Taloudelliset vaikutukset yleisesti .....	33
2.2 Julkistaloudelliset vaikutukset .....	34
2.3 Vaikutukset kansantalouteen .....	36
2.4 Vaikutukset yrityksiin .....	37
2.5 Vaikutukset kotitalouksiin .....	40
3 Viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset .....	41
4 Ympäristövaikutukset .....	43
5 Yksilöihin kohdistuvat vaikutukset .....	45
5.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa .....	45
5.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään .....	46
5.3 Sosiaali- ja terveysvaikutukset .....	48
5.4 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin .....	49
5.5 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen .....	50
5.6 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon .....	51
5.7 Kielelliset vaikutukset .....	53

6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset .....	53
6.1 Vaikutukset rikostorjuntaan ja turvallisuuteen.....	53
6.2 Aluekehitysvaikutukset .....	54
6.3 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan .....	56
7 Yhteenveto edellä esitetyistä vaikutusten arvioinneista.....	57
8 Määrälliset vaikutusten arvoinnit ja kielteiset vaikutukset .....	59
9 Esitysten sisällölliset ominaisuudet ja vaikutusten arviointi.....	61
Tiivistelmä .....	68
 IV KOKOAVIA HAVAINTOJA .....	 69
 LÄHTEET.....	 71
 LYHENTEET .....	 76
 LIITTEET	
Liite 1 Muuttujaluettelo .....	77
Liite 2 Liitetaulukkoja .....	93
 SUMMARY .....	 105

# I TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT

## 1 Tausta ja tavoitteet

Vaikutusten arviointi on ollut vuosikymmenten ajan keskeinen teema lain-säädännön laadun monissa kehittämishankkeissa.<sup>1</sup> Vaikutusarvioinnin keskeisenä tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöiden päätösten pohjaksi<sup>2</sup>, ja huolellisesti tehty arviointi edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista ja varautumista mahdollisiin haittoihin. Realistinen vaikutusten arviointi lisää myös valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten luottamusta päätöksentekoon. Tieto suunnitelluista muutoksista ja niiden vaikutuksista auttaa kohderyhmiä valmistautumaan vaadittaviin muutoksiin ja helpottaa muutosten täytäntöönpanoa. Lisäksi mitä puutteellisemmin vaikutuksia arvioidaan, sitä todennäköisemmin lakia joudutaan muuttamaan. Tästä seuraa luonnollisestikin kustannuksia niin valtiolle kuin muille talousyksiköille.

Oikeusministeriön arviointiohjeistuksen mukaan vaikutusten arvioinnissa tulisi keskittyä ratkaisuvaihtoehtojen kannalta olennaisiin vaikutuksiin. Lisäksi arvioinnin laajuus, yksityiskohtaisuus ja menetelmät tulee suhteuttaa ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen.<sup>3</sup> Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n mukaan ohjeistukseen suhtaudutaan yleisesti ottaen positiivisesti ministeriöiden keskuudessa.<sup>4</sup>

OECD on arvioinut Suomen lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin tilaa vuosina 2003 ja 2010. Vuoden 2003 raportissa todetaan, että vaikutusten arvioinnilla voidaan parantaa merkittävästi sääntelyn laatua, mutta sitä ei vielä käytetä Suomessa tehokkaasti. Myös suuria heikkouksia oli havaittavissa. Tuolloin OECD esitti ne alueet, joihin tulisi jatkossa kiinnittää huomiota vaikutusten arvioinnin suhteen. Näitä olivat esimerkiksi poliittisen sitoutumisen maksimointi vaikutusten arviointiin, lainvalmistelijoiden koulutus ja vaikutusten arvioinnin sisällyttäminen päätöksentekoon.<sup>5</sup> Vuoden 2010 arvion mukaan kehitystä edelliseen arvioon nähden oli tapahtunut. Merkittäviä toimenpiteitä oli tehty vaikutusten arvioinnin lisäämiseksi

---

<sup>1</sup> Näistä viimeisimpiä ovat esimerkiksi sääntelyn kehittämiseksi asetetut työryhmät (SÄ-KE-työryhmät 2005, 2007, 2011), Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (2005–2006) ja Sujuvampaa lainvalmistelua -hanke (2010–2012).

<sup>2</sup> *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007, 7.*

<sup>3</sup> *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007, 7–8.* Myös Euroopan komissio on myös julkaissut ohjeistuksen vaikutusten arviointiin vuonna 2009.

<sup>4</sup> *OECD 2010, 19.*

<sup>5</sup> *OECD 2003, 64–66.*

ja sen tärkeyden tiedostamiseksi. Edelleen kuitenkin ongelmaksi havaittiin samoja alueita kuin vuoden 2003 raportissa. Puutteita on esimerkiksi vaikutusten arvioinnin menetelmien hallitsemisessa.<sup>6</sup>

Myös kotimaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä vaikutusten arvioinneissa on havaittu monenlaisia ongelmia ja puutteita. Esimerkiksi *Pakarisen, Talan ja Hämyksen* selvityksessä vaikutusten arvioinneista ongelmaksi havaittiin erityisesti yksilöihin kohdistuneiden vaikutusten vähäinen arviointi.<sup>7</sup> *Rantalan* tutkimuksessa lainvalmistelun laadusta hallituksen kärkihankkeissa havaittiin, että vaikutusten arviointi ei perustunut systemaattiselle arvioinnille, sen ajoitus jäi hankkeissa liian myöhäiseen vaiheeseen, suunnittelu oli vähäistä ja hankkeissa oli tehty verrattain vähän selvityksiä, eikä olemassa olevaa tietopohjaa voitu aina pitää hankkeen kannalta riittävänä. Vaikutusten arviointia ei aina myöskään hahmotettu omana lainvalmisteluprosessin osaluueena, johon pitäisi systemaattisesti kiinnittää huomiota.<sup>8</sup> *Ahtosen, Keinäsen ja Kilpeläisen* selvityksessä eduskunnan valiokuntien näkemyksestä lainvalmistelun laadusta havaittiin myös ongelmia vaikutusarviointeihin liittyen. Valiokuntien näkemysten mukaan vaikutusarviointeja on pidetty puutteellisina ja lisää tietoa kaivattiin erityisesti lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista, ympäristövaikutuksista, sosiaali- ja terveysvaikutuksista sekä tulonjakovaikutuksista. Syynä puutteellisuuksiin pidettiin sitä, ettei negatiivisia vaikutuksia haluta tuoda esille hallituksen esityksissä, jotta lain läpimeno eduskunnassa voitaisiin varmistaa.<sup>9</sup>

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on aiemmin tehty vastaavanlaisia vaikutusten arviointia koskevia analyyskejä, joista saadut tulokset ja niiden aineisto toimivat tässä selvityksessä osin vertailuaineistona. Siksi niitä ei esitellä erikseen ottaen myös huomioon, että eri vuosien aineistoja on osin yhdenmukaistettu tämän raportin analyyskejä varten (ks. tarkemmin kappale 2). Mainituista ensimmäinen eli *Ervastin ja Talan* analyysi ilmestyi 1996, ja siinä tarkasteltiin vuoden 1994 hallituksen esityksiä. Seuraava eli *Ervastin, Talan ja Castrénin* selvitys ilmestyi vuonna 2000. Tuolloin tarkastelun kohteena oli osa vuoden 1998 hallituksen esityksistä. *Pakarisen, Talan ja Hämyksen* raportti hallituksen esitysten vaikutuksista on tehty vuoden 2009 hallituksen esityksistä, ja se ilmestyi vuonna 2010. *Saarisen, Rantalan ja Ervastin* suppeahko raportti vaikutusten arvioinneista ilmestyi vuonna 2013. Sama aineisto vuoden 2012 hallituksen esityksistä on perusta myös tälle analyysille, joka on vaikutusten arvioinnin osalta kaikkia edellä mainittuja tarkasteluja kattavampi.

---

<sup>6</sup> OECD 2010, 19.

<sup>7</sup> Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, 65.

<sup>8</sup> Rantala 2011, 149–150.

<sup>9</sup> Ahtonen – Keinänen – Kilpeläinen 2011, 156–157.

Pääministeri Vanhasen hallituksen strategia-asiakirjaan vuodelta 2007 laadittiin lainsäädäntösuunnitelma, johon kirjattiin viisikohtainen toimenpidesuositus vaikutusarviointien kehittämiseksi<sup>10</sup>. Siinä ensinnäkin edellytetään, että vaikutusarvioinnit ja niiden tulokset kirjataan tiiviisti hallituksen esityksiin ja että niitä laadittaessa noudatetaan oikeusministeriön vuonna 2007 julkaisemaa vaikutusten arvioinnin ohjeistusta<sup>11</sup>. Lisäksi oikeusministeriön laintarkastusyksikön tulee seurata vaikutusarviointiohjeiden noudattamista. Ohjeiden tueksi tulisi myös järjestää koulutusta, ja arvioinneissa tulisi hyödyntää entistä enemmän asiantuntijatahojen tuottamaa tietoa. Lisäksi lainsäädäntötutkimusta tulisi lisätä.<sup>12</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa todetaan kuitenkin, että ohjeistuksen noudattaminen ei ole valmistelevia virkamiehiä oikeudellisesti velvoittavaa, eikä valmistelijoiden edellytykset noudattaa ohjeistuksia ole aina kovinkaan hyvät johtuen muun muassa voimavarojen riittämättömyydestä.<sup>13</sup> Lisää ongelmia aiheuttaa myös se, että ohjeistuksessa ei problematisoida tai eritellä arviointitiedon luonnetta, mikä ei toisaalta hallituksen strategia-asiakirjan kaltaiselle hallinnolliselle dokumentille tunnu kovin luontevalta.<sup>14</sup>

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa ei yksilöity vastaavia säädöspoliittisia toimenpiteitä, vaan siinä korostuu lainsäädäntöhankkeiden merkitys. Ministeriöiden toimintakäytäntöjen kehittämisen kannalta merkittävään rooliin on nostettu Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa esitetty hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat ja niiden käyttöönotto.<sup>15</sup> Hankkeen yhteydessä on laadittu lainvalmisteluprosessin osaamiskartta, jonka avulla pystytään kartoittamaan ja kehittämään lainvalmistelijan osaamista muun muassa vaikutusarviointien osalta. Lisäksi hankkeen yhteydessä laadittiin koulutusohjelma lainvalmistelijoille, jonka yhtenä osana on vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi. Tavoitteena on, että koulutusohjelma saataisiin vakiinnutettua säännöllisesti tarjottavaksi koulutukseksi ja sitä kautta parannettua niin vaikutusarviointien kuin lainsäädännön laatua.<sup>16</sup>

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa päivitettyä, mutta myös uudentyyppistä tietoa vaikutusten arvioinnin tilasta Suomessa. Raportissa analysoidaan määrällisesti lainsäädännön vaikutusten arviointia hallituksen

<sup>10</sup> *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 91.

<sup>11</sup> Kyseessä on 16 eri vaikutuslajia käsittävät yleisohjeet. Niihin on sisällytetty tiettyihin vaikutuslajeihin kohdistuvat arviointioppaat, joita on tehty eri hallinnonaloilla.

<sup>12</sup> *Hallituksen strategia-asiakirja* 2007, 93.

<sup>13</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus* 2012, 112.

<sup>14</sup> *Rantala* 2011, 188.

<sup>15</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus* 2012, 61–62.

<sup>16</sup> *Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti* 2013, 17 ja 20.



esityksissä. Samasta aineistosta on julkaistu karkean tasoinen määrällisiä tuloksia sisältävä katsaus, jota käsillä oleva raportti tarkentaa ja syventää.<sup>17</sup>

Pääaineistona on vuonna 2012 annetut esitykset, mutta uutta vertailuaineistoa on kerätty vuodelta 2005. Samoin aiempia vastaavia aineistoja on analysoitu osin uudella tavalla (tarkemmin luvussa 2.1). Tarkoitus on tuottaa määrällisiä analyysejä pitkälti vastaavaan tapaan kuin vuosina 1996, 2000 ja 2010 julkaistuissa raporteissa.<sup>18</sup> Vaikutusten määrällistä arviointia tutkitaan vaikutuslajeittain. Luokitus perustuu yllä mainittuun oikeusministeriön ohjeistukseen (tarkempi kuvaus luvussa 2.1). Lisäksi tarkastellaan vaikutusten arvioinnin määrällistä kehitystä eri vuosien välillä. Määrällistä aineistoa on luokiteltu kolmijakoisesti: 1) taustamuuttujat, 2) vaikutusten arvioinnit ja 3) valmistelutiedot.

Vaikutusten arvioinnin lisäksi selvityksessä tuotetaan perustietoa hallituksen esityksistä esimerkiksi niiden määrällisen kehityksen, laajuuden, sääntelytavoitteiden ja organisointitavan osalta. Vastaavia perustietoja on tuotettu myös aikaisemmissa raporteissa, mikä osaltaan mahdollistaa vertailun tekemistä eri vuosien välillä. Näitä tausta- ja valmistelutietoja hyödynnetään tarkastelemalla niiden suhdetta vaikutusten arviointiin ja jossain määrin myös toisiinsa. Keskeisiä tällaisia tietoja ovat hallinnonalaa, valmistelun organisointia ja esitysten laajuutta (sivumäärät, pykälien määrät, vaikutusjakson laajuus) koskevat tiedot.<sup>19</sup>

Raportissa käsitellään ensin esityksiin liittyvät tausta- ja valmistelutiedot, jotka perustuvat suurelta osin aikaisempaan alustavaan raporttiin<sup>20</sup>. Aiemmin tehtyä analyysiä on tässä jonkin verran laajennettu. Raportin kolmannessa luvussa käsitellään vaikutusten arvioinnin määrällisiä ominaisuuksia vaikutuslajikohtaisesti, ja neljännessä luvussa tehdään kokoava yhteenveto keskeisimmistä tuloksista.

---

<sup>17</sup> Saarinen – Rantala – Ervasti 2013.

<sup>18</sup> Ervasti – Tala 1996, Ervasti – Tala – Castrén 2000 ja Pakarinen – Tala – Hämynen 2010.

<sup>19</sup> Vastaavanlaisia määrällisiä perustietoja on kerätty myös oikeusministeriön selvityksessä, jossa on erilaisia tilastollisia tietoja lainvalmistelusta. Näihin tietoihin ei tässä yhteydessä kuitenkaan tehdä vertailua, koska on mahdollista, että tietoja on kerätty osittain toisistaan poikkeavin tavoin, eivätkä luvut ole välttämättä keskenään vertailukelpoisia. *Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013: Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta.*

<sup>20</sup> Saarinen – Rantala – Ervasti 2013.

## 2 Aineisto ja analyysi

Aineisto koostuu vuoden 2012 hallituksen esityksistä lukuun ottamatta niitä esityksiä, jotka eivät sisältäneet yhtään lakiehdotusta. Niitä oli kahdeksan kappaletta<sup>21</sup> 205:stä, jolloin tutkimusaineistoon jäi 197 esitystä. Tiedot hallituksen esityksistä kerättiin 125 muuttujan avulla (ks. liite 1). Muuttujat voidaan pääpiirteissään jaotella *taustamuuttujiin* (esimerkiksi hallinnonala, sivujen, pykälien ja lakiehdotusten lukumäärä, sääntelyaloite, kytkentä Euroopan unioniin ja sääntelyn ala), *vaikutusten arviointeihin* (esimerkiksi eri vaikutusten lajit, niiden kielteiset arviot ja laatu) ja *valmistelutietoihin* (erityisesti valmistelun organisointi).

Esitetyt vaikutuksia koskevat tulokset koskevat *vaikutuslajeja*, mikä on yksittäistä vaikutusta laajempi käsite. Vaikutuslajin sisällä voi siten olla yksittäisiä tai useampia *vaikutuksia*, joiden määrään ei tässä selvityksessä ole kiinnitetty huomiota.<sup>22</sup>

Vaikutukset on jaoteltu 16 eri vaikutuslajiin, jotka perustuvat oikeusministeriön aiemmin mainittuun, vuonna 2007 julkaistuun vaikutusten arvioinnin ohjeistukseen. Vaikutukset on siinä jaoteltu julkistaloudellisiin ja kansantaloudellisiin vaikutuksiin, yritysvaikutuksiin, kotitalousvaikutuksiin, viranomaisvaikutuksiin, työllisyyteen ja työelämään kohdistuviin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin, kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa kohdistuviin vaikutuksiin, yhdenvertaisuuteen sekä sukupuolten tasa-arvoon kohdistuviin vaikutuksiin, kielellisiin sekä lapsiin/nuoriin kohdistuviin vaikutuksiin, sosiaali- ja terveysvaikutuksiin, rikostorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin ja aluekehitys- sekä tietoyhteiskuntavaikutuksiin. Vuoden 2010 raporttiin verrattuna vaikutuslajeja on yksi enemmän johtuen siitä, että tässä selvityksessä on erotettu toisistaan julkistaloudelliset ja kansantaloudelliset vaikutukset, jotka vuoden 2010 selvityksessä on käsitelty yhtenä kokonaisuutena. Yleisesti on huomattava, että vaikutuslajit ovat osittain sisällöllisesti limittäisiä, ja arvioita on näissä tilanteissa sijoitettu siihen vaikutuskategoriaan, johon sen on perustelluimmin katsottu sopivan.

<sup>21</sup> HE 23/2012 vp, HE 48/2012 vp, HE 95/2012 vp, HE 101/2012 vp, HE 136/2012 vp, HE 147/2012 vp, HE 163/2012 vp, HE 166/2012 vp.

<sup>22</sup> Tilanne on ollut sama myös aiemmissa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vastaavissa selvityksissä; ks. s. 2.

Edellä mainitun aineiston lisäksi selvityksessä käytetään vertailuaineistoja vuosilta 2009 ja 2005 sekä soveltuvien osin vuosilta 1994 ja 1998<sup>23</sup>. Vuoden 2009 aineisto on yhdenmukaistettu vertailukelpoiseksi vuoden 2012 aineiston kanssa<sup>24</sup>. Vuoden 2005 hallituksen esityksistä on koodattu pääasiassa tiedot vaikutusarvioinneista ja valmistelutavasta. Vuosi 2005 on valittu vertailuvuodeksi, koska se on riittävän kaukana liittymisestä Euroopan unioniin, joten sen vaikutus ei enää näy samalla tavoin, kun esimerkiksi vuonna 1994. Lisäksi se sijoittuu keskelle hallituskautta, kuten vuodet 2009 ja 2012, ja se antaa myös paremman kuvan viimeaikaisesta kehityksestä kuin sitä vanhemmat aineistot. Lisäksi kaikkina vertailtavina vuosina on ollut käytössä sama hallituksen esitysten laatimisohje. Aikaisemman ohjeistuksen vaikutus näkyi kuitenkin jossakin määrin vuoden 2005 esityksissä<sup>25</sup>.

Vaikutuslajikohtaisessa tarkastelussa vaikutuksiksi on huomioitu ainoastaan ne vaikutukset, jotka on nimenomaisesti mainittu. Tämä tarkoittaa siis sitä, että vaikka esitetyllä vaikutuksella olisi niin sanottu vastavaikutus, mutta tätä ei ole erikseen esitykseen kirjattu, tätä ei ole lähdetty tulkitsemaan vaikutukseksi. Esimerkiksi veroilla on vaikutuksia julkistalouteen, mutta samanaikaisesti myös verovelvolliseen. Usein näissä tapauksissa on esitetty vain julkistaloudellisten vaikutusten puoli, eikä vaikutusta verovelvolliseen ole tällöin lähdetty tulkitsemaan.

Analyysi perustuu suoriin jakaumiin ja ristiintaulukointiin, jossa on selvitetty eri taustamuuttujien yhteyksiä toisiinsa ja vaikutusten arviointiin. Tällaisia taustamuuttujia ovat erityisesti hallinnonalat, esitysten valmistelutapa sekä esitysten tavoitteet ja sisältö. Luvuissa II ja III määrällisiä kehityksiä koskevat tulokset on osittain julkaistu *Saarisen, Rantalan ja Ervastian* raportissa<sup>26</sup>. Kyseisessä raportissa tulokset perustuivat samasta vuoden

<sup>23</sup> Vuosien 1994 ja 1998 aineistot noudattavat erilaisia koodausperiaatteita tai ovat muutoin ongelmallisia vertailun kannalta, joten näitä aineistoja käytetään ainoastaan, kun vertailussa ei nähdä merkittäviä ongelmia. Esimerkiksi vuoden 2000 tutkimuksen aineisto kattaa vain osan vuoden 1998 hallituksen esityksistä. Vaikutusten arviointien osalta koodausperiaatteiden eroja on pyritty selvittämään tarkemmin luvussa 3.

<sup>24</sup> Aineistojen koodaustapojen erilaisuudesta johtuen aineistoja yhdenmukaistettiin keskenään vertailukelpoiksi. Ks. tarkemmin *Saarinen – Rantala – Ervasti* 2013, 2. Sen vuoksi vuodesta 2009 esitettävät luvut poikkeavat erityisesti vaikutusarviointien ja valmistelutavan osalta hieman siitä, kuinka on esitetty alkuperäisessä *Pakarisen, Talan ja Hämyksen* analyysissä.

<sup>25</sup> Vaikutuslaji organisaatio- ja henkilöstövaikutukset esiintyi esityksissä jonkin verran, mikä on ollut yhtenä vaikutuslajina vanhan HELO-ohjeistuksen aikana. Näissä tapauksissa vaikutus on katsottu esityksen konteksti huomioiden eli esityksestä on tulkittu se taho, johon organisaatio- ja henkilöstövaikutukset kohdistuvat. Yleensä kyse on siis joko viranomaisvaikutuksista tai yritysvaikutuksista.

<sup>26</sup> *Saarinen – Rantala – Ervasti* 2013.

2012 aineistosta saatuihin alustaviin suoriin jakaumiin, joita tässä raportissa syvennetään edellä kuvatulla tavalla.

Vaikutusten arviointia koskevassa luvussa esitetään myös esimerkkejä eri vaikutusten arvioinneista. Esimerkit on valikoitu aineistosta siten, että ne havainnollistavat mahdollisimman hyvin aina kulloinkin käsillä olevaa vaikutuslajia.

Raportista ei voida tehdä johtopäätöksiä hallituksen esitysten vaikutusarviointien laadusta. Analyysi perustuu lähtökohtaisesti siihen, mitä hallituksen esityksiin on kirjattu – ei esimerkiksi siihen, mitä rivien välistä voidaan lukea. Analyysissä ei ole myöskään ollut mahdollista tarkastella sisällöllisesti sitä, mitä vaikutuksia esityksissä olisi kenties pitänyt arvioida. Sellainen tarkastelu edellyttäisi kunkin esityksen osalta vankkaa aihealueen tuntemusta, eikä tämän tyyppiseen sisällön arviointiin ole ollut tässä selvityksessä edellytyksiä<sup>27</sup>.

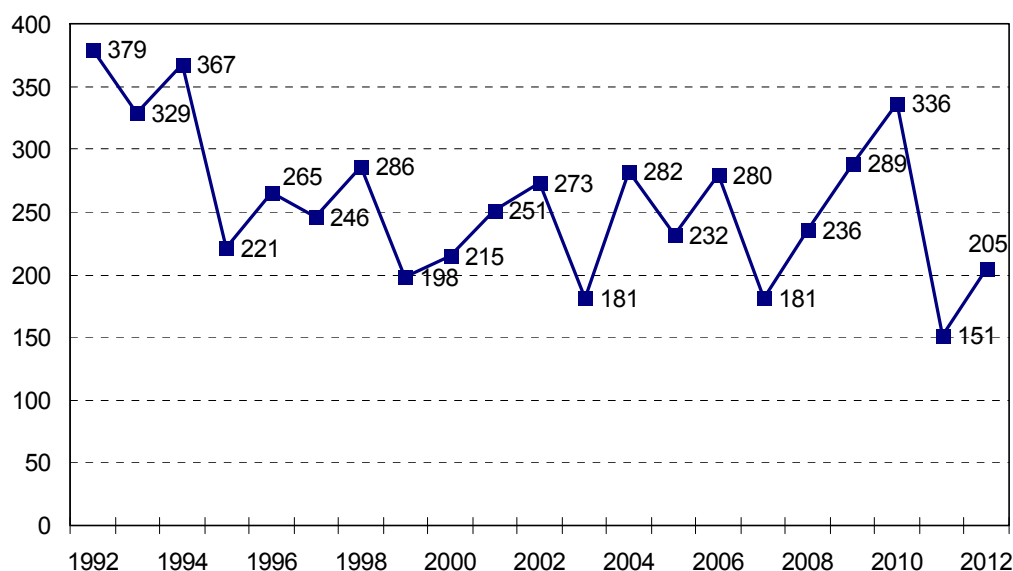
---

<sup>27</sup> *Rantalan* tutkimuksessa hallituksen kärkihankkeiden lainvalmistelusta taloudellisten vaikutusten arvioinnin laadun arvioinnissa käytettiin apuna talousasioiden asiantuntijoita. Kyseisestä tarkastelusta kävi ilmi, että asiantuntijat kiinnittivät arvioissaan huomiota varsin eri tyyppisiin sisällöllisiin seikkoihin eli asiantuntemuskaan ei ole sellaisenaan yksiselitteistä. *Rantala* 2011, 130.

## II HALLITUKSEN ESITYSTEN YLEISET PIIRTEET

### 1 Määrällinen kehitys ja jakautuminen hallinnonaloittain

Eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten määrä vaihtelee vuosittain paljonkin, kuten kuviosta 1 käy ilmi. Määrä on alhaisimmillaan eduskuntavaalien järjestämisvuosina neljän vuoden välein, kuten vuonna 2011, ja usein esitysten määrä on suurimmillaan eduskuntakauden lopussa. Vuonna 2012 annettujen hallituksen esitysten määrä on poikkeuksellisen alhainen aikaisempiin vuosiin nähden.



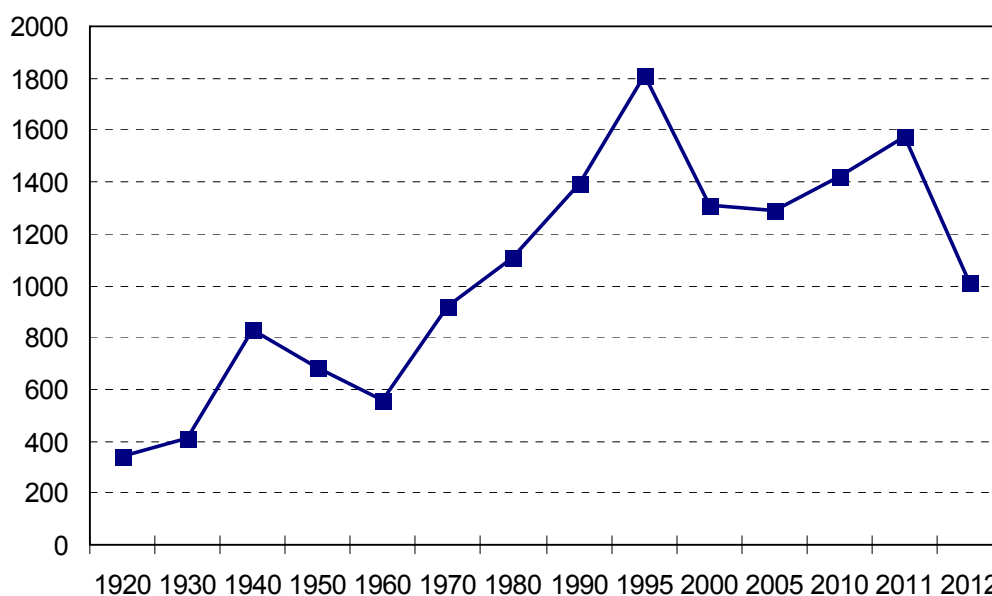
**Kuvio 1** Hallituksen esitysten määrällinen kehitys vuosina 1992–2012

Sääntelyn määrän kehitys ja kasvu ovat tukeneet vahvasti päätelmää, että kehittyneissä valtioissa säädetyn oikeuden kokonaismäärä on ollut kaiken aikaa kasvussa. On kuitenkin huomattava, että vuosittain laadittavasta sääntelystä pääosa muuttaa aikaisempaa lainsäädäntöä ja tällöin saatetaan samalla vähentää säännösten määrää. Kehityksen valtalinjana on kuitenkin eri lainsäädäntöaloilla näyttänyt olevan säännösten kappalemäärän ja säädöstekstien sivumäärän lisääntyminen. Vuosittain laadittava lainsäädäntö tulee usein noudatettavaksi aiemman sääntelyn lisäksi, ja on harvinaista, että ainoastaan kumottaisiin lainsäädäntöä laatimatta uusia säännöksiä vanhojen tilalle.<sup>28</sup> Vuosina 1985–2005 noin 80 prosenttia laeista on ollut muutoslakeja.<sup>29</sup> Tässä valossa vuoden 2012 laadittujen säännösten määrä on

<sup>28</sup> Tala 2006, 21, ks. myös Tala 2013.

<sup>29</sup> Tarukannel 2006, 15.

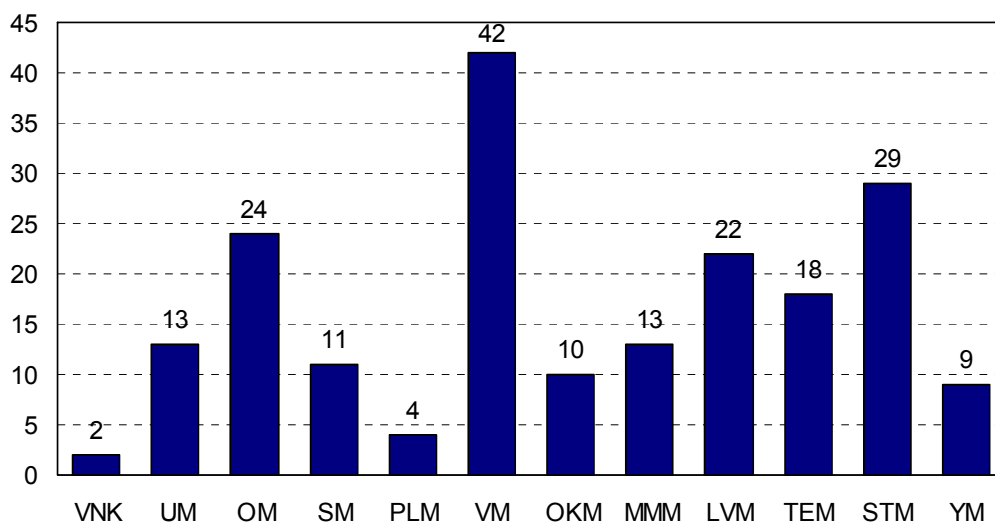
poikkeuksellisen alhainen, kuten kuviosta 2 käy ilmi. Vuonna 2012 annettiin hieman yli 1 000 säädöstä. Yhtä vähän säädöksiä on annettu viimeksi noin kolmekymmentä vuotta sitten.



**Kuvio 2** Suomen asetus- ja säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten määrä vuosina 1920–2012

Hallituksen esitysten jakautuminen eri hallinnonaloille on pysynyt kohtalaisen samana vuodesta toiseen<sup>30</sup>. Vuonna 2012 eniten hallituksen esityksiä annettiin valtiovarainministeriössä (21 %). Seuraavaksi eniten niitä annettiin sosiaali- ja terveysministeriössä (15 %) ja tämän jälkeen oikeusministeriössä (12 %). Neljänneksi eniten esityksiä annettiin liikenne- ja viestintäministeriössä (11 %). Vähemmän esityksiä annettiin työ- ja elinkeinoministeriössä (9 %), maa- ja metsätalousministeriössä (7 %), ulkoministeriössä (7 %), sisäasiainministeriössä (6 %), opetus- ja kulttuuriministeriössä (5 %), ympäristöministeriössä (5 %), puolustusministeriössä (2 %) ja valtioneuvoston kansliassa (1 %).

<sup>30</sup> Vrt. esim. *Ervasti – Tala* 1996, 24 ja *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 12.



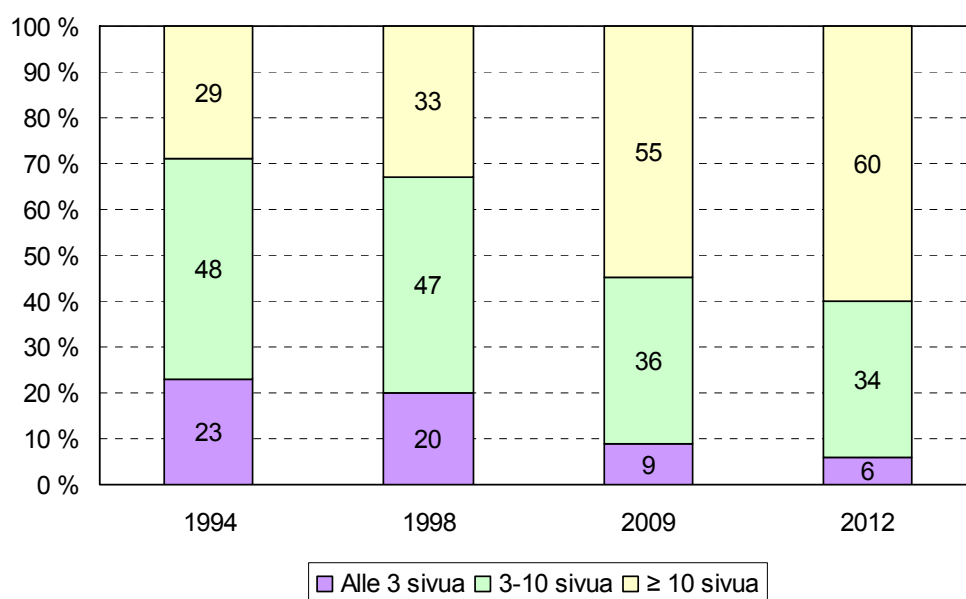
**Kuvio 3** Hallituksen esitysten jakautuminen hallinnonaloittain vuonna 2012

Hallituksen esitysten perustelusivujen määrät ovat kasvaneet vuosittain (kuvio 4). Perustelusivuilla tarkoitetaan tässä sivumäärää ennen lakiehdotuksia. Vuonna 1980 hallituksen lakiesityksissä oli keskimäärin neljä perustelusivua<sup>31</sup>, kun taas vuoden 1994 esityksissä niitä oli keskimäärin 13 lakiesitystä kohden<sup>32</sup> ja vuoden 1998 esityksissä 14<sup>33</sup>. Vuosina 2009 ja 2012 perustelusivuja oli keskimäärin 22. Kuviosta 4 huomataan, että erityisesti alle kolme sivua sisältävien esitysten määrä on vähentynyt ja yli 10 sivua sisältävien esitysten määrä on lisääntynyt. Myös 3–10 sivun mittaisen esitysten määrä on pitkällä aikavälillä vähentynyt. Lähes kaksi kolmasosaa esityksistä oli sivumäärältään yli 10 sivun mittaisia vuonna 2012, kun taas alle kolmesivuisten esitysten määrä on laskenut kuuteen prosenttiin.

<sup>31</sup> Taivaloja – Kilpi – Vuorinen 1985, 63.

<sup>32</sup> Ervasti – Tala 1996, 33.

<sup>33</sup> Ervasti – Tala – Castrén 2000, 24.

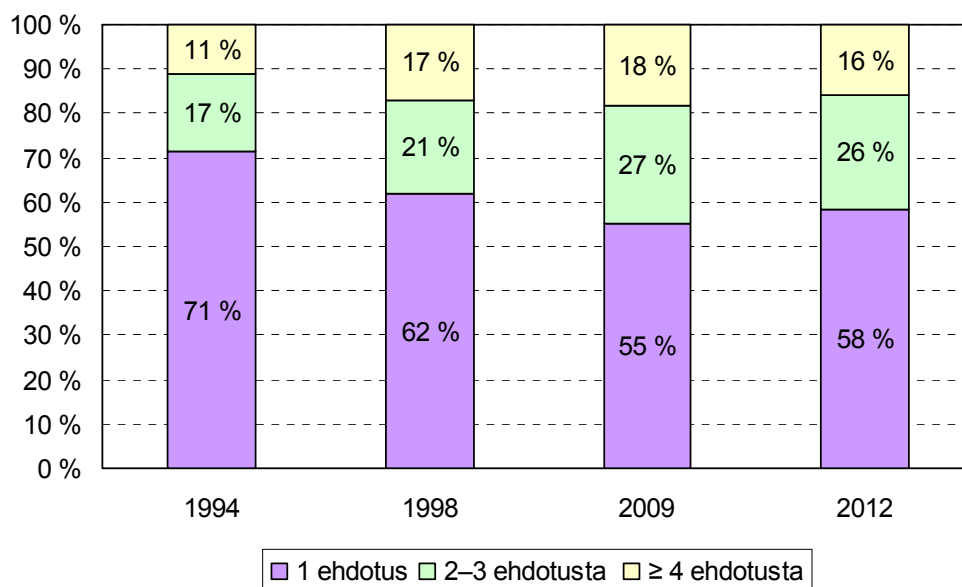


**Kuvio 4** Perustelusivujen määrä hallituksen lakiesityksissä vuosina 1994, 1998, 2009 ja 2012

Esitykset olivat laajimpia oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla, joilla 38 prosenttia esityksistä oli laajempia kuin 30 sivua. Kaikkiaan yli 30 perustelusivua sisältäviä esityksiä oli 20 prosenttia kaikista vuoden 2012 esityksistä. Keskimäärin esityksissä oli eri hallinnonaloilla 10–30 perustelusivua. Tätä vähemmän, 3–10 perustelusivua sisältäviä esityksiä oli eniten ympäristöministeriössä (56 %), sosiaali- ja terveysministeriössä (52 %) ja valtiovarainministeriössä (40 %). Valmistelun organisoinnilla havaittiin olevan vaikutusta siihen, kuinka laajoja esitykset ovat (tarkemmin luvussa 3).

Vuoteen 2009 asti yhden lakiehdotuksen esitykset ovat olleet vähenevässä, mutta niiden määrä on hieman lisääntynyt vuoteen 2012 (kuvio 5). Yhtä ehdotusta useampia ehdotuksia sisältäneet esitykset ovat vastaavasti hieman vähentyneet vuodesta 2009 vuoteen 2012. Reilussa puolessa (58 %) esityksiä oli vain yksi lakiehdotus vuonna 2012. Noin neljänneksessä (26 %) esityksiä oli 2–3 lakiehdotusta ja noin joka kuudennessa esityksessä (16 %) oli neljä lakiehdotusta tai enemmän.





**Kuvio 5** Lakiehdotusten määrä hallituksen esityksissä eri vuosina

Vuonna 1980 yhtä lakiesitystä kohden on ollut keskimäärin 1,4 lakiehdotusta<sup>34</sup>. Vuonna 1994 määrä on ollut 2,1<sup>35</sup> ja vuonna 1998 taas 2,9<sup>36</sup>. Vuonna 2009 lakiehdotusten määrä nousi jo 4,6:een<sup>37</sup>, mutta on laskenut vuoteen 2012 mennessä 3,0:aan. Vuoteen 2009 saakka lakiehdotusten määrä esitystä kohti oli kasvussa, mutta vuosi 2012 näyttää tässäkin suhteessa hieman poikkeukselliselta, koska lakiehdotusten määrä esitystä kohden on laskenut. Sen suhteen, onko kyse satunnaisesta muutoksesta vai kehityssuunnan yleisemmästä muutoksesta, ei voida tämän perusteella tehdä johtopäätöksiä.

Pykälää vuoden 2012 esityksissä oli keskimäärin 22, ja niiden mediaani oli 6. Kaikkiaan pykälää oli yhteensä 4 333. Vuonna 1980 niitä on ollut keskimäärin kuusi esitystä kohden ja vuonna 1994 noin 17. Vuonna 1998 pykälää oli esitystä kohden keskimäärin 16 ja vuonna 2009 28, joten pykälien määrä esitystä kohden on hieman vähentynyt vuodesta 2009<sup>38</sup>. Vuoden 2012 esityksissä oli useimmin kahdesta kolmeen pykälää, ja seuraavaksi eniten oli yli 20 pykälää sisältäviä esityksiä (kuvio 6).

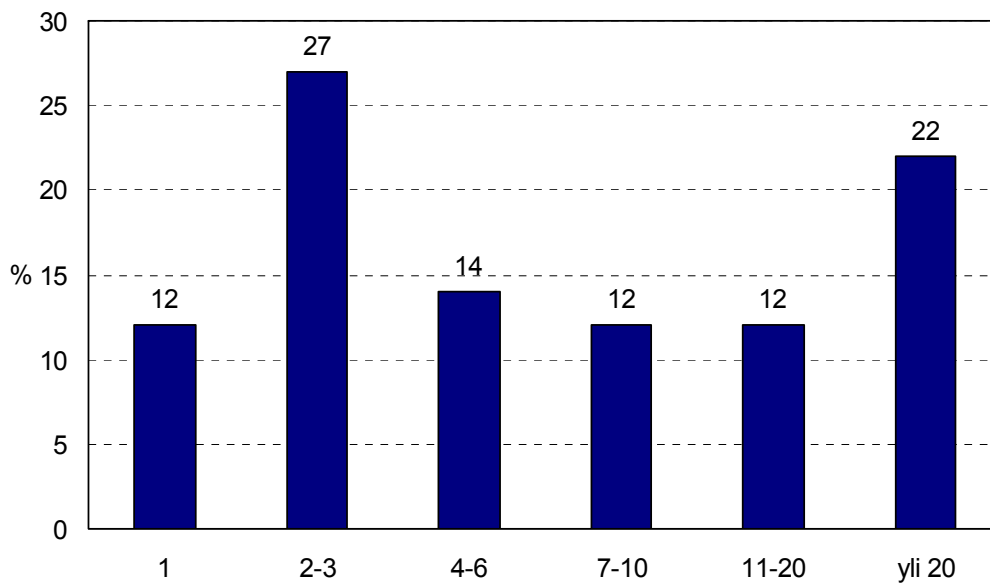
<sup>34</sup> Osuus on laskettu *Taivaloja – Kilpi – Vuorinen* 1985, 61–62 tietojen perusteella.

<sup>35</sup> *Ervasti – Tala* 1994, 24.

<sup>36</sup> *Ervasti – Tala – Castrén* 2000, 23.

<sup>37</sup> *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 10.

<sup>38</sup> Vuosien 1980, 1994, 1998 ja 2009 tiedot *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 10.



**Kuvio 6** Pykälien määrä vuoden 2012 hallituksen esityksissä

Esitysten laajuuteen voidaan suhtautua kaksinaisesti: toisaalta tulisi pyrkiä mahdollisimman tiiviiseen esittämismuotoon, mutta toisaalta perustelujen tulisi olla mahdollisimman kattavia. Esitysten sivumäärän laajentuminen suhteessa pykälien ja lakiehdotusten määrän vähentymiseen vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta suuntauksilta, koska perustelusivujen määrän lisääntymisen voisi ajatella seuraavan lakiehdotusten määrän ja pykälien määrän lisääntymisestä. Tilanne on kuitenkin tähän ajatteluun nähden päinvastainen ja mitään varmaa syytä, miksi näin on, ei voida esittää. Jäljempänä vaikutusten arviointia koskevassa luvussa esitetään, että vaikutusjaksojen laajuus on kasvanut, mutta tämä ei kuitenkaan selittäne kokonaisuudessaan sitä, miksi hallituksen esitykset ovat edelleen laajentuneet.

## 2 Sääntelyaloite, esitysten tavoitteet ja vaihtoehtojen arviointi

### *Sääntelyn aloite*

Aloite sääntelyyn voi tulla monilta eri tahoilta. Se voi liittyä esimerkiksi hallitusohjelmaan, muihin poliittisiin toimintaohjelmiin, ministeriöiden suunnitelmiin tai eduskunnan kannanottoihin, kuten ponsilausumiin. Lisäksi aloite voi tulla kansalais- ja etujärjestöiltä tai eri viranomaistahoilta, kansainvälisestä yhteistoiminnasta tai EU:n toimista. Tässä tutkimuksessa sääntelyaloitetta on tarkasteltu tarkemmin vain Euroopan unionin ja kan-

sainvälisten sopimusten osalta, koska ne kirjataan erikseen hallituksen esityksiin. Muunlaisia aloitteita kirjataan esityksiin satunnaisemmin, minkä vuoksi aloitteiden tyhjentävä selvittäminen ylipäättään on vaikeaa.<sup>39</sup>

Taulukossa 1 on kuvattu sääntelyn taustasyitä pääpiirteissään. Esityksellä voi olla useita taustasyitä yhtä aikaa, minkä vuoksi taulukon prosenttilukujen summa ylittää sadan<sup>40</sup>. Noin neljällä viidesosalla vuoden 2012 esityksistä on katsottu olevan kansallinen taustasy. Reilussa neljänneksessä sääntelyn taustalla on ollut EU ja noin viidenneksessä kansainvälinen sopimus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu on ollut taustasyynä ainoastaan kahdessa prosentissa esityksiä.

**Taulukko 1** Sääntelyn taustasy hallituksen lakiesityksissä 2012 (n=197)

	N	%
Kansallinen tarve	158	80,2
Kansainvälinen sopimus	39	19,8
EU	54	27,4
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	4	2,0

Sääntelyn taustalla olevalla syyllä ei näyttäisi olevan suurtakaan vaikutusta esitysten laajuuteen, joskin EU-taustaiset esitykset näyttäisivät olevan hie-  
man muita esityksiä laajempia (taulukko 2). Pääasiassa kuitenkin suurin osa esityksistä on laajuudeltaan 10–30-sivuisia taustasyystä huolimatta.

**Taulukko 2** Sääntelyn taustasy ja esitysten laajuus

	alle 3 sivua		3–10 sivua		10–30 sivua		yli 30 sivua	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Kansainvälinen sopimus	0	0	12	31	19	49	8	21
EU	3	6	17	32	17	32	17	32
Kansallinen tarve	9	6	57	36	64	41	28	18
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	0	0	1	25	2	50	1	25

<sup>39</sup> Sääntelyn syitä voidaan tarkastella myös oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta, kuten on tehnyt *Keinänen – Muhonen – Hämäläinen* (2013) tarkastellessaan vuoden 2009 hallituksen esitysten sääntelyn syitä. Tutkimuksessa sääntelyn syyt on jaettu markkinahäiriöihin ja sääntelyhäiriöihin, jotka jakaantuvat vielä omiksi alaryhmikseen. Tutkimuksessa havaittiin ensinnäkin, että sääntelyn syyt ovat löydettävissä melko hyvin, mutta usein tavoitteiden kautta tulkittuna. Sääntelyhäiriöt havaittiin tutkimuksessa yleisemmin syyksi sääntelylle, kuin ”perinteiset” markkinahäiriöt. Tulosta selitetään sillä, että nyky-yhteiskunta on jo niin säänneltyä, että säädösehdoituksissa keskitytään enemmän aikaisemman sääntelyn parantamiseen uuden sääntelyn sijaan.

<sup>40</sup> Esimerkiksi kahden väliset kansainvälisten sopimusten taustalla on katsottu yhtä aikaa olevan kansallinen tarve ja kansainvälinen sopimus Näissä tapauksissa esitysten tavoitteeksi on kirjattu aina kansainvälinen sopimus, ks. kuvio 7.

## *Esitysten tavoitteet*

Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan lakiesityksiin tulee kirjata esityksen tavoitteet. Ohjeen mukaan esityksessä tulee selostaa, mitä ehdotetaan ja miksi. Lisäksi on kerrottava, miten tavoitteisiin pyritään. Esityksessä tulisi myös perustella se, millä perusteilla tiettyyn ratkaisuun on päädytty.<sup>41</sup>

Tässä tutkimuksessa tavoitteet on luokiteltu viiteen pääluokkaan: sisällölliset tavoitteet ja muut yleiset syyt, hallinnon rationalisointi, kansainvälinen sopimus, integraatio ja säästö. Sisällöllisiksi tavoitteiksi on katsottu esimerkiksi rikollisuuden vähentäminen, oikeusturvan parantaminen, kestävä kehitys ja muut vastaavat syyt. Muiksi yleisiksi syiksi on katsottu muu kotimainen lainsäädäntö, kuten muihin esityksiin liittyvät esitykset sekä perustuslaillisuuteen ja perusoikeuksiin liittyvät esitykset. Integraatio pitää vuosina 2005, 2009 ja 2012 sisällään direktiivien ja puitepäättösten täytäntöönpanon. Vuoden 1994 osalta on mahdollista, että integraatio pitää sisällään myös asetuksiin liittyvät esitykset samoin kuin perustamissopimuksista aiheutuvat muutokset. Nämä ovat muiden vuosien osalta katsottu muiksi syiksi, joka muiden, kuin vuoden 1994, osalta pitää käytännössä sisällään lähes yksinomaan EU-liittännäisiä esityksiä, jotka eivät ole direktiivejä tai puitepäättöksiä täytäntöön panevia esityksiä. Kansainvälisillä sopimuksilla tavoitteena tarkoitetaan käytännössä esimerkiksi kahden välisen sopimuksen täytäntöönpanoa muun muassa verotuksen alalla ja lisäksi erilaisia yleissopimuksia ja niihin liittyviä lisäpöytäkirjoja, jotka vaativat eduskunnan hyväksyntää<sup>42</sup>. Hallinnon rationalisoinnilla tarkoitetaan kaikenlaista hallinnon toiminnan tehostamista, järjestelmän selkeyttämistä ja hallinnollisten menettelytapojen muuttamista.<sup>43</sup> Säästöiksi on katsottu erilaiset valtiontaloudellisiin säästöihin pyrkivät esitykset, kuten esimerkiksi verojen korotukset valtion taloudellisen tilanteen kohentamiseksi.

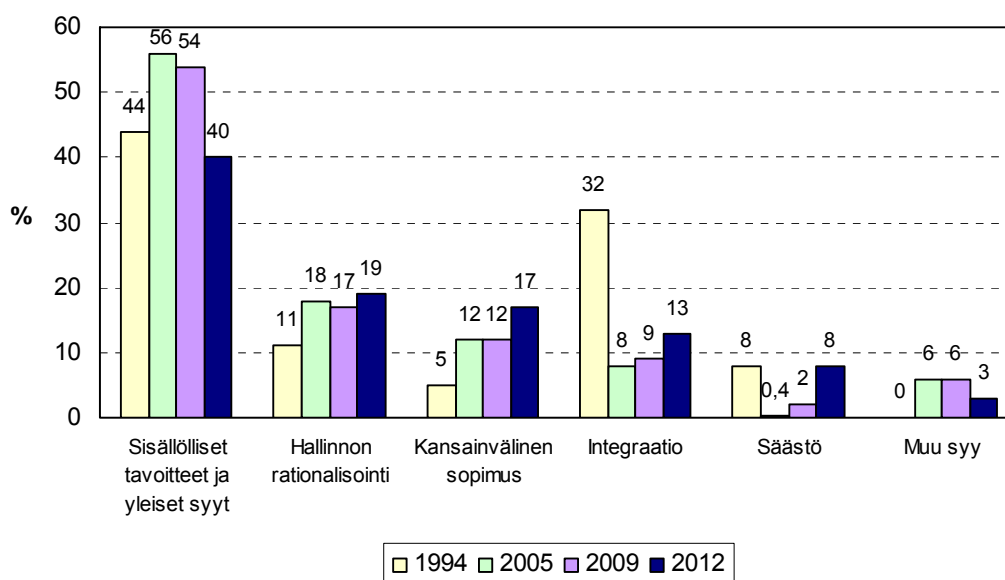
Suurin tavoiteryhmä on ollut vuodesta riippumatta kansalliset sisällölliset syyt ja muut yleiset kansalliset syyt (kuvio 7). Osuus on kuitenkin vähentynyt aiemmista vuosista muiden tavoitteiden osuuden lisääntyessä.

<sup>41</sup> *Hallituksen esitysten laatimisohteet* 2004, 14.

<sup>42</sup> On huomattava, että kaikki kansainväliset sopimukset eivät tule eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain (731/1999) 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai ovat muuten merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan eduskunnan hyväksynnän. Perustuslain 95 §:n mukaan muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.

<sup>43</sup> On huomattava, että vuoden 2012 osalta hallinnon rationalisoinnin ja säästön erottaminen toisistaan osoittautui ajoittain hankalaksi, koska hallintoa rationalisoimalla pyrittiin useinkin saamaan aikaan säästöjä. Tällöin on pyritty tavoitteeksi kirjaamaan se, johon esityksellä on mahdollisesti pyritty enemmän.

Toiseksi yleisin tavoite sääntelylle oli hallinnon rationalisointi, joka on pysynyt kohtalaisen samalla tasolla vuodesta 2005 lähtien. Vuonna 1994 hallinnon rationalisoinnin osuus on ollut hieman alhaisempi. Lainsäädäntötoimia edellyttävien kansainvälisten sopimusten osuus on kasvanut kolminkertaiseksi vuodesta 1994 ja EU:n integraatio on liittymistä edeltäneen nousun, ja sitä seuranneen laskun jälkeen tasaisesti lisääntynyt esitysten tavoitteena. Säästöjen osuus tavoitteena on noussut vuonna 2012 vuoden 1994 tasolle, mitä voitaneen selittää taloudellisella taantumalla, jonka seurauksena pyritään saamaan aikaiseksi aiempaa enemmän valtiontaloudellisia säästöjä. Muiden tavoitteiden osuus on ollut vuodesta riippumatta kohtalaisen vähäinen.



**Kuvio 7** Sääntelyn tavoitteet vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Eri hallinnonalojen välillä on jonkin verran eroja tavoitteiden jakautumisessa. Suurimmassa osassa ministeriöitä sisällöllinen tavoite on suurin tavoiteryhmä, mutta esimerkiksi ulkoasiainministeriön esityksissä pääasiallinen tavoite oli 85 prosentissa kansainväliset sopimukset. Sisäasiainministeriön osalta tavoitteet painottuivat eniten hallinnon rationalisointiin (46 %).

### ***Vaihtoehtoiset sääntelykeinot***

Selostettaessa tavoitteita hallituksen esityksissä tulisi esitellä vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja tehdä vertailua niiden välillä. Vaihtoehtoisista sääntelykeinoista voidaan puhua kahdessa eri merkityksessä. Ensinnäkin vaihtoehtoilta voidaan tarkoittaa sellaisia, joko julkisen vallan tai myös yksityisiä

toimintavälineitä, joiden käyttö ei edellytä mitään kyseistä välinettä koskevaa sääntelyä. Tällaisia välineitä voidaan luonnehtia aidoiksi vaihtoehtoiksi (sääntelystrategia), joita ovat esimerkiksi informaatio-ohjaus tai itsesääntely. Myös ns. 0-ratkaisu eli julkisen toimijan päätös olla tekemättä mitään, on joskus luettu kuuluvaksi sääntelyn aitoihin vaihtoehtoihin. Sääntelyn vaihtoehtoista voidaan puhua myös suppeammassa merkityksessä (sääntelyn keino). Tällöin vaihtoehdoilla voidaan tarkoittaa julkisen vallan toimintavälineitä, joihin sisältyy oikeudellista sääntelyä, mutta joissa hyödynnetään jollakin alalla tyypillisenä pidetystä tai perinteisestä poikkeavia keinoja. Tällöin puhutaan vaihtoehtoista oikeudellisen sääntelyn sisällä.<sup>44</sup>

Aiemmassa suppeammassa raportissa esitettiin aineistosta yksinkertaiset jakaumat vaihtoehtojen sääntelykeinojen hyödyntämisestä<sup>45</sup>. Analyysiä vaihtoehtojen tarkastelusta ei tehty kuitenkaan tähän raporttiin. Tarkemman tarkastelun tuloksena todettiin, että vaihtoehtojen arvioinnin luotettava luokittelu ja havainnointi on hankalaa monesta syystä. Vaihtoehtoja ei ensinnäkään arvioida systemaattisesti omassa jaksossaan hallituksen esityksissä. Erilaisia vaihtoehtoja voi käydä ilmi esimerkiksi vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa samoin kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa on kyse yksittäisiä pykälä koskevista vaihtoehtoista. Lisäksi erottelu varsinaisten sääntelystrategioiden ja sääntelyn keinojen välillä havaittiin ongelmalliseksi. Suuremmat strategiset ratkaisut tehdään yleensä ennen, kun hallituksen esitystä lähdetään valmistelevaan, koska tällöinhän on jo päätetty, että valittu strategia on nimenomaan lainsäädäntö. Näin ollen strategioihin liittyvää pohdintaa ei välttämättä kirjoiteta esiin hallituksen esityksissä. Toisaalta strategiset kysymykset voivat koskea jotain yksittäistä kysymystä kokonaisuuden sisällä, mikä on omiaan hankaloittamaan strategioiden ja keinojen välistä erottelua.<sup>46</sup>

### 3 Valmistelun organisointi

Yhtenä keskeisenä mielenkiinnon kohteena tämän raportin analyysissä on ollut hallituksen esitysten kirjaukset esityksen valmistelutavasta. Tiedot on kerätty tältä osin yhdenmukaisesti vuosilta 1994, 2005, 2009 ja 2012 eli jatkossa esitettävät luvut valmistelutavasta ovat keskenään vertailukelpoiset. Esitysten kirjauksia tarkasteltaessa pyrittiin erottamaan ensisijaisesti se, miten esityksen *perusvalmistelu* on tehty. Perusvalmistelulla tarkoitetaan val-

<sup>44</sup> Tala 2012, 5.

<sup>45</sup> Saarinen – Rantala – Ervasti 2013.

<sup>46</sup> Viimeaikaisempia tilastoja vaihtoehtojen arvioinnista ks. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013.

mistelun vaihetta, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen.<sup>47</sup> Kirjausten perusteella on siis pyritty erottamaan toisistaan esivalmistelu, perusvalmistelu ja jatkovalmistelu, mikäli tekstissä on havaittavissa viitteitä useammasta vaiheesta. Useimmiten valmistelutapaa koskevassa jaksossa keskityttiin perusvalmisteluun.

Kirjaamistavoissa havaittiin vaihtelua, eli kaikkia vaiheita ei pystytty erottamaan toisistaan täysin yksiselitteisesti, mikäli niitä oli kirjattu esitykseen. Erityisesti silloin, kun työryhmä on osallistunut valmisteluun, ei aina käynyt täysin selvästi ilmi, onko kyse ollut esivalmistelusta vai perusvalmistelusta. Tällöin huomiota on kiinnitetty työryhmän rooliin, eli siihen, onko se ollut enemmän selvittävässä vai valmistelevassa roolissa. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, miten työryhmän työn jatkaminen on kirjattu esitykseen eli onko kyse enemmän varsinaisesta perusvalmistelusta vai viimeistelevästä jatkovalmistelusta. *Rantala* on hallituksen kärkihankkeiden laatua tarkastellessaan tehnyt myös havainnon, että kyseisten hankkeiden osalta valmisteluvaiheiden ja aineiston raportoinnissa on huomattavaa epäyhtenäisyyttä.<sup>48</sup> Samantyyppinen yleishavainto voidaan tehdä myös vuoden 2012 hallituksen esityksistä.

Yleisesti huomattiin, että uudemmissa (2009 ja 2012) esityksissä valmistelutapaan liittyvät kirjaukset olivat kokonaisuudessaan selkeämmät kuin aikaisempien vuosien kirjaukset, joissa rajanveto esi-, perus- ja jatkovalmistelun välillä oli hankalampaa. Syy muutokseen ei löydy ainakaan hallituksen esitysten laatimisohteiden vaihtumisesta vuonna 2004, koska valmistelutapaa koskeva ohjeistus on samanlainen myös sitä edeltäneessä ohjeistuksessa. Yhtenä selittävänä tekijänä voi olla erilaiset lainsäädännön laatua parantavat hankkeet. Esimerkiksi valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän työssä huomiota on kiinnitetty valmisteluvaiheiden erittelyyn, mikä on saattanut välillisesti vaikuttaa tapaan kirjata valmistelun organisoinnin kulkua<sup>49</sup>. Mitään varmaa selitystä kehitykselle ei voida kuitenkaan antaa.

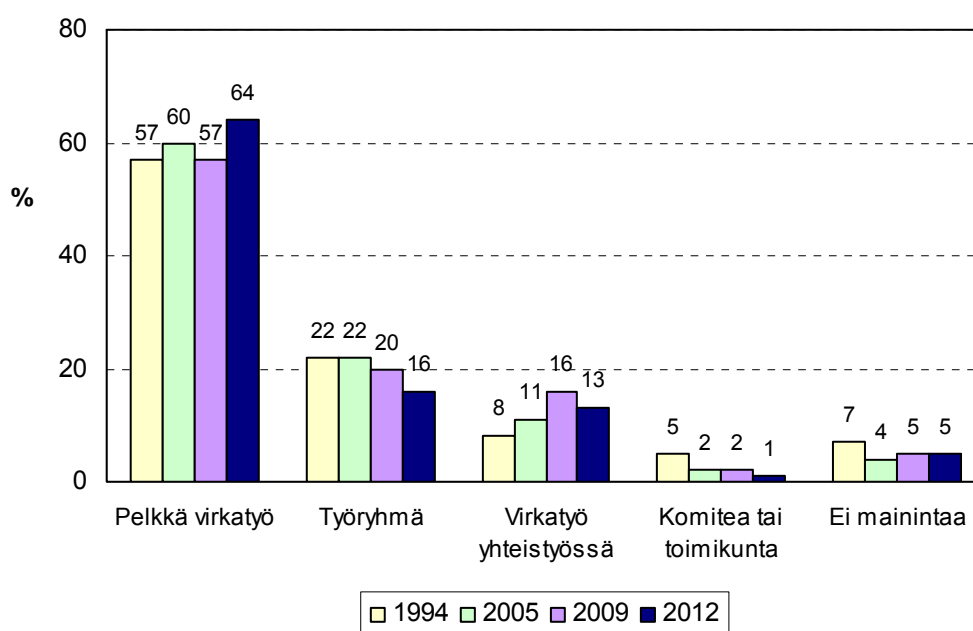
Seuraavassa kuviossa 8 valmistelun organisointia on eritelty perusvalmistelun tasolla. Valmistelutapakategoriat ovat tällöin pelkkä virkatyö, virkatyö yhteistyössä, työryhmä, komitea/toimikunta ja ei mainintaa valmistelutavasta. Kuvioista huomataan, että pelkän virkatyön osuus perus-

<sup>47</sup> Perusvalmistelusta ja muista valmistelun vaiheista ks. [lainvalmistelu.finlex.fi](http://lainvalmistelu.finlex.fi).

<sup>48</sup> *Rantala* 2011, 178.

<sup>49</sup> SÄKE-työryhmä on laatinut työnsä ohella prosessilistauksen, jossa on suositukset siitä, mitä ministeriökohtaisissa ohjeissa suositellaan käsiteltävän. *SÄKE-työryhmän loppuraportti* 2005, liite 1.

valmistelussa on lisääntynyt jonkin verran pidemmällä aikavälillä<sup>50</sup>. Työryhmien tekemä perusvalmistelu on virkатыön jälkeen toiseksi yleisintä, mutta sen osuus on vähentynyt aikaisemmista vuosista. Virkатыönä yhteistyössä valmistelulla tarkoitetaan valmistelua yhteistyössä *oman hallinnon ulkopuolisen tahon kanssa*. Valmistelutapa näyttäisi lisääntyneen vuoteen 2009 saakka, mutta on siitä hieman vähentynyt vuoteen 2012. Komiteoiden ja toimikuntien osuus valmistelevana toimielimenä on vähentynyt tasaisesti. Valmistelutavan mainitseminen on pysynyt samalla tasolla vuodesta riippumatta. Käytännössä nämä esitykset on tulkittavissa virkатыönä valmistelluiksi.



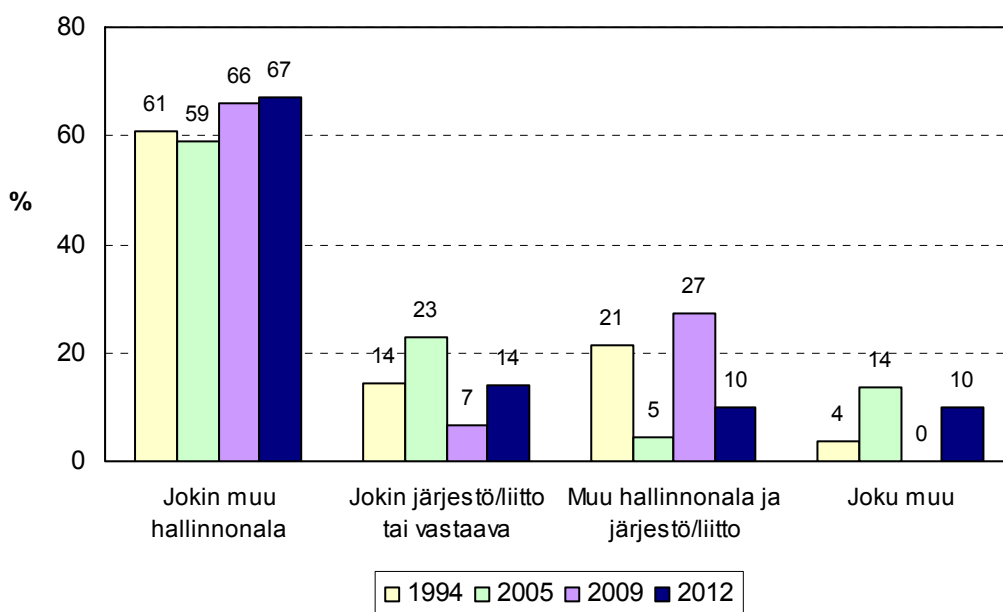
**Kuvio 8** Esityksien perusvalmistelu vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Virkатыönä yhteistyössä valmistelussa oman hallinnon ulkopuolinen taho voi olla esimerkiksi toinen ministeriö, kansalaisjärjestö tai ammattiliitto. Kyse on siis pelkkää virkатыötä laajapohjaisemmasta valmistelusta ilman varsinaista asetettua toimielintä. Kuvio 9 käy ilmi ne yhteistyötahot, joita valmistelussa on ollut mukana. Hallinnon ulkopuolisten tahojen osallistuminen vaikuttaisi hieman vähentyneen kokonaisuudessaan. Eri tahojen osallistumisessa vaikuttaisi olevan vuosittaista vaihtelua suuntaan

<sup>50</sup> Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeen (SÄVY) osalta on esitetty, että vuonna 2005 yritysten kannalta merkittävässä esityksissä valmistelu oli tapahtunut virkатыönä 70 prosentissa esityksiä. Osuus on laskettu SÄVY-hankkeen analyysi 2006, 10 perusteella. Vuoden 2006 osalta virkamiesvalmistelun osuudeksi on esitetty 59 prosenttia. SÄVY-hankkeen analyysi 2007, 21. Eroja selittää mahdollisesti erilaiset tavat tarkastella aineistoja, joten vertailu ei tältä osin ole luotettavasti mahdollista.



ja toiseen, mutta muiden hallinnonalojen osallistuminen näyttäisi olevan lisääntymään päin. Vuonna 2012 jo yli kaksi kolmannelta yhteistyötahoista oli jokin muu hallinnonala. Muilla tahoilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi valtion liikelaitoksia, joita ei ole yksiselitteisesti sijoitettavissa mihinkään yksittäiselle hallinnonalalle.



**Kuvio 9** Yhteistyötaho, kun esitys on valmisteltu virkатыönä yhteistyössä vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Valmistelutavan tarkastelu ainoastaan perusvalmistelun tasolla ei kuitenkaan mahdollista laajapohjaisen esivalmistelun huomioon ottamista. Tästä syystä analyysissä on vielä eritelty omaksi ryhmäksi esitykset, joissa on kirjauksista päätellen ollut mukana laajapohjaista esivalmistelua. Perusvalmistelun tasolla ne on valmisteltu joko pelkkänä virkатыönä tai virkатыönä yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Ryhmään kuuluvat ne esitykset, joissa on esivalmisteluvaiheessa ollut mukana jokin selvittävä työryhmä. Lisäksi tähän ryhmään kuuluvat myös esitykset, joissa on ollut taustalla jonkin toisen tahon, kuten sääntelyn kohteen itsensä, luonnos hallituksen esitykseksi.

Kirjauksia tulkiten tällaisia esivalmistelevia työryhmiä oli vuonna 2012 10 prosentissa esityksiä. Vuonna 2009 niitä on ollut yhdeksässä, vuonna 2005 seitsemässä ja vuonna 1994 esivalmistelevia työryhmiä on ollut viidessä prosentissa esityksiä. Esivalmisteluun osallistuvien työryhmien osuus on siis kokonaisuudessaan lisääntynyt samalla, kun perusvalmisteluun osallistuvien työryhmien osuus on vähentynyt. Esivalmisteluun osallistuvien työryhmien lisääntyminen voi kertoa siitä, että niillä on pyritty täyttämään ”aukkoa” laaja-

pohjaisessa valmistelussa, jonka komiteoiden ja toimikuntien väheneminen ja myös perusvalmistelevien työryhmien vähentyminen on jättänyt.

Osassa esityksiä on taustalla jonkin toisen tahon laatima luonnos hallituksen esitykseksi. Esimerkki tällaisesta esityksestä on Hallituksen esitys kirkkolain 17 luvun muuttamisesta, jossa ”Esitys on kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen. Kirkolliskokoukselle esitys valmisteltiin kirkkohallituksessa.”<sup>51</sup> Tällaisia esityksiä oli vuonna 2012 neljä prosenttia, vuonna 2009 yksi prosentti, vuonna 2005 viisi prosenttia, samoin kuin vuonna 1994. Nämä esitykset on perusvalmistelutasolla luettu kuuluvaksi virkатыövalmisteluun, mutta hienojakoisemmassa jaottelussa ne ovat osana virkатыövalmistelua, jossa on mukana laajapohjaista esivalmistelua.

Eri ministeriöiden välillä on jonkin verran eroavaisuuksia siinä, miten esityksiä valmistellaan. Kaikkialla muualla paitsi oikeusministeriössä pelkänä virkатыönä valmistelu on ollut pääasiallinen valmistelutapa. Oikeusministeriön esityksistä vajaa puolet (42 %) valmisteltiin työryhmässä. Kuitenkin myös oikeusministeriön esityksistä lähes kolmannes valmisteltiin virkатыönä. Opetus- ja kulttuuriministeriössä oli puolestaan poikkeuksellisen paljon (40 %) laajapohjaista esivalmistelua suhteessa muihin ministeriöihin.

Kun tarkastellaan muutosta vuosien 2005, 2009 ja 2012 välillä havaitaan, että muutokset valmistelutavassa eivät ole kehittyneet täysin samalla tavoin kaikilla hallinnonaloilla. Useimmissa tapauksissa näyttäisi, että pelkän virkатыön osuus on lisääntynyt ja työryhmien osuus on vähentynyt, mutta poikkeuksia tästä peruslinjauksesta on. Esimerkiksi valtiovaraministeriön osalta pelkän virkатыön osuus on vähentynyt vuoden 2005 neljästä viidenneksestä vuoden 2012 vajaaseen kahteen kolmasosaan. Useiden ministeriöiden osalta pelkän virkатыön osuus on pysynyt kohtalaisen samalla tasolla vuosien mittaan. Laajapohjaista esivalmistelua sisältävien esitysten osalta on satunnaista vaihtelua suuntaan ja toiseen eri hallinnonaloilla. Osalla ministeriöistä suunta näyttäisi olevan lisääntymään päin, mutta toisaalta taas liikettä on myös vastakkaiseen suuntaan. Virkатыönä, mutta yhteistyössä valmisteltujen esitysten osalta tilanne näyttäisi samankaltaiselta.

Työryhmien valmistelemat esitykset ovat siis pääasiassa vähentyneet, mutta esimerkiksi ulkoasiainministeriön ja ympäristöministeriön kohdalla muutos on ollut päinvastainen. Ympäristöministeriön osalta muutos on ollut kohtalaisen suurikin, koska vuonna 2005 yhtään esitystä ei valmisteltu työryhmässä, mutta vuonna 2012 osuus on noussut reiluun viidennekseen. Huomionarvoista on myös, että vuonna 2005 ulkoasiainministeriössä oli vielä runsaasti esityksiä, joissa ei ollut mainintaa valmistelutavasta, mutta

---

<sup>51</sup> HE 127/2012 vp, 5.

niiden määrä on pudonnut 50 prosentista 15 prosenttiin vuoteen 2012. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 1.

Valmistelutavalla näyttäisi olevan merkitystä esitysten laajuutta tarkastellessa. Työryhmien valmistelemista esityksistä suurin osa (63 %) oli yli 30-sivuisia. Kaikki alle kolmesivuiset esitykset olivat pelkkänä virkатыönä valmisteltuja. Suurin osa pelkkänä virkатыönä valmistelluista esityksistä (45 %) oli 3–10-sivuisia, mikä on keskimääräisesti vähemmän kuin muilla valmistelutavoilla. Virkатыönä valmistelluissa esityksissä, joissa on taustalla ollut laajapohjaista esivalmistelua, perustelusivuja on ollut suurimmassa osassa (57 %) 10–30, samoin kuin virkатыönä yhteistyössä valmistelluissa esityksissä (52 %). Kokonaisuudessaan voidaan siis todeta, että laajapohjaista valmistelua ainakin jossain määrin sisältävät esitykset ovat laajempia kuin kokonaisuudessaan virkатыönä valmistellut esitykset. Yksityiskohtaisemmat jakaumat löytyvät liitetaulukosta 2. Valmistelutavalla havaittiin olevan vaikutusta myös muihin esitysten ominaisuuksiin. Näitä esitellään tarkemmin jäljempänä.

Kokonaisuudessaan valmistelutavassa tapahtunut kehitys ei ilmennä suositusta, että laajapohjaista valmistelua tulisi lisätä.<sup>52</sup> Suositus on sikäli perusteltu, että laajapohjaisesti valmistellut esitykset vaikuttavat määrällisesti tarkastellen kattavammilta kuin pelkkänä virkатыönä valmistellut esitykset. Vaikka esivalmistelun laajapohjaisuus on hieman lisääntynyt, se ei riitä korvaamaan perusvalmistelussa tapahtunutta laajapohjaisuuden vähenemistä.

## 4 Kansainvälinen oikeusvertailu ja EU:n vaikutus

### *Euroopan unionin vaikutus*

Euroopan unioniin liittymisen jälkeen EU:n vaikutus on ollut kiinteästi osa kansallista lainsäädäntötoimintaa. Eri julkaisuissa on esitetty erilaisia arvioita siitä, kuinka suuri rooli EU:lla on kansallisessa lainsäädännössämme. Vuoden 1994 hallituksen esityksiä koskevassa raportissa arvioitiin, että noin joka kolmannes esityksistä liittyy integraatioon<sup>53</sup>. Tala on taas vuonna 2005 arvioinut, että laajoista esityksistä noin kahdella kolmanneksella olisi jonkinlainen kytkentä unionin direktiiviin, asetukseen tai puitepäätökseen.<sup>54</sup> Vuoden 2009 selvityksessä päädyttiin tulokseen, jonka mukaan yli puolessa

<sup>52</sup> *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma* 2006, 168.

<sup>53</sup> *Ervasti – Tala* 1996, 43.

<sup>54</sup> *Tala* LM 2005, 1173.

(57 %) ei ollut minkäänlaista liitántää Euroopan unioniin.<sup>55</sup> Vuoden 2012 tulos on hyvin paljon samansuuntainen (taulukko 3).

EU:n vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön on hankala määritellä yksiselitteisesti, koska EU:n ja Suomen oikeusjärjestykset eivät muodosta kahta erillistä oikeusjärjestystä, jotka muistuttavat toisiaan, vaan kyse on kyse on ennemminkin kahdesta erilaisiin lainsäädäntötekniikoihin perustuvasta, toisiinsa limittyneistä oikeusjärjestyksistä. Erilaisten arvioiden erilaisuus johtuu pitkälti siitä, että EU:n vaikutuksen määrittely voidaan tehdä useammalla eri tavalla. Voidaan puhua suppeasta, suoraan EU:n lainsäädäntöön perustuvista säädöksistä ja toisaalta väljistä, jollain tavalla vähäiseltä osin tai välillisesti EU:hun liittyvästä sääntelystä.<sup>56</sup> Tässä selvityksessä kytkökset EU:hun on tarkasteltu kohtalaisen laveasti, eli useat erilaiset kytkökset EU:hun on pyritty huomioimaan.

Pelkästään direktiiviin tai puitepäätökseen perustuvia esityksiä oli vajaa kymmenys esityksistä. Hieman enemmän oli direktiiviin tai puitepäätöksiin perustuvia esityksiä, joilla oli lisäksi kansallisia sääntelytarpeita. Asetuksiin liittyi noin joka kahdeskymmenes esitys, ja muunlainen liittymä unioniin oli noin viidenneksellä esityksistä. Muunlaisella liittymällä tarkoitetaan esimerkiksi unionin tuomioistuimen ratkaisua, unionin solmimaa kansainvälistä sopimusta tai EU:n toimintapolitiikkaan liittyviä seikkoja. Esityksellä on voitu katsoa olevan useammanlaisia EU-liitoksia yhtä aikaa. Yli puolella esityksiä ei katsottu olevan minkäänlaista kytkeä Euroopan unioniin.

**Taulukko 3** Hallituksen lakiesitysten kytkeä Euroopan unioniin 2012 (n=197)

	N	%
Pelkästään direktiivin tai puitepäätöksen transponointi	17	9
Taustalla direktiivi tai puitepäätös ja kansallisia sääntelytarpeita	21	11
Toteutetaan unionin asetus	12	6
Muunlainen liittymä unioniin	39	20
Ei mitään EU-kytkentöjä	114	58

Vuoden 2009 tutkimuksessa havaittiin, että EU:hun liittyvät esitykset olivat keskimääräistä laajempia.<sup>57</sup> Samanlainen havainto voidaan tehdä myös vuoden 2012 osalta, kun vertaillaan esityksiä, joilla on EU-liitántä ja niitä esityksiä, joilla eivät liity millään lailla Euroopan unioniin (taulukko 4). Erityisesti asetuksiin liittyvät esitykset vaikuttavat olevan keskimääräistä laajempia.

<sup>55</sup> Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, 13.

<sup>56</sup> Liukko 2006, 219–220.

<sup>57</sup> Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, 16.

**Taulukko 4** Kytkeä Euroopan unioniin ja esitysten laajuus<sup>58</sup>

	Sivumäärä		Pykäliden määrä	
	Keskiarvo	Mediaani	Keskiarvo	Mediaani
Ei mitään EU-kytkentöjä	18,9	12,5	19,0	6,0
Direktiivi tai puitepäättös	23,4	21,0	15,9	16,0
Direktiivi tai puitepäättös ja kansallisia tarpeita	31,6	22,0	29,7	10,0
Toteutetaan unionin asetus	43,8	24,0	74,7	12,0
Muunlainen EU-liitäntä	22,3	17,0	13,6	4,0

### ***Kansainväliset sopimukset ja oikeusvertailu***

Kansainväliset sopimukset hallituksen esitysten tavoitteina ovat lisääntyneet vuosien mittaan. Vuonna 2012 17 prosentissa esityksiä sääntelytavoitteena oli kansainvälinen sopimus. Vuonna 2009 vastaava osuus on ollut 12 prosenttia, vuonna 2005 myös 12 prosenttia ja vuonna 1994 vain viisi prosenttia<sup>59</sup>. Kansainvälisiin sopimuksiin viittaaminen perusteluissa ei kuitenkaan vaikuttaisi muuttuneen yhtä paljon. Vuonna 1994 vain 15 prosentissa esityksiä viitattiin kansainvälisiin sopimuksiin<sup>60</sup>. Vuonna 2012 kansainvälisiin sopimuksiin viitattiin vajaassa kolmanneksessa (30 %) esityksissä.

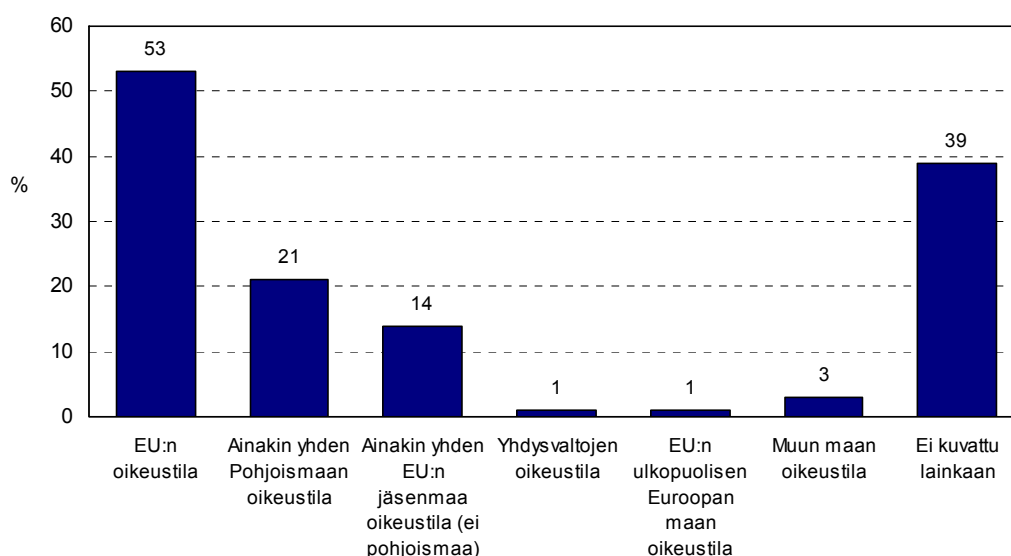
Vuoden 2009 esityksissä 55 prosentissa selostettiin jonkin ulkomaan tai EU:n oikeustilaa. Tilanne näyttäisi kehittyneen vuoteen 2012, jolloin ulkomaiden tai EU:n oikeustilaa selostettiin 61 prosentissa esityksiä. Ulkomaiden oikeustilan avaamisella pyritään luomaan katsaus siihen, miten vastaava ongelma on ratkaistu muualla<sup>61</sup>. Muiden EU-maiden kuin Pohjoismaiden oikeustilaa selostettiin 14 prosentissa esityksiä (kuvio 10). Vain yksittäisissä tapauksissa selostettiin EU:n, Euroopan ja Pohjoismaiden ulkopuolisten valtioiden oikeustilaa. Pohjoismaiden lainsäädännön esittelemisen hallituksen esityksissä on lisääntynyt vuoteen 2009 saakka, jolloin sitä esiteltiin reilussa neljänneksessä esityksiä (28 %). Vuoden 2012 esityksissä pohjoismaista lainsäädäntöä esiteltiin vain noin viidenneksessä (21 %). Esittelyjen laajuutta ja kattavuutta ei ole tässä selvityksessä tarkasteltu tarkemmin.

<sup>58</sup> On huomattava, että taulukossa 3 on kyse eri asiasta kuin taulukossa 1, jossa on kyse enemmän sääntelyaloitteeseen liittyvästä asiasta. Taulukossa 3 on kyse esityksen liittymisestä EU:hun ylipäätään.

<sup>59</sup> *Ervasti – Tala* 1996, 43.

<sup>60</sup> *Ervasti – Tala* 1996, 42.

<sup>61</sup> *Hallituksen esitysten laatimisohteet* 2004, 13.



**Kuvio 10** Kansainvälinen vertailu vuoden 2012 hallituksen esityksissä

Ministeriöiden välillä on jonkin verran eroja siinä, miten eri maiden oikeustilaa selostetaan. Yksityiskohtaiset tiedot löytyvät liitetaulukosta 3. EU:n oikeustilan selostaminen on ollut yleisintä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriössä ja liikenne- ja viestintäministeriössä EU:n oikeustilaa on selostettu 77 prosentissa esityksiä. Myös ulkoministeriössä selostetaan useimmiten EU:n oikeustilaa (69 %) samoin kuin työ- ja elinkeinoministeriössä (67 %) ja ympäristöministeriössä (67 %). Muissa ministeriöissä EU:n oikeustilaa selostettiin näitä harvemmin. Pohjoismaiden oikeustilaa eniten kuvattiin sisäasiainministeriössä (55 %), opetus- ja kulttuuriministeriössä (40 %) ja maa- ja metsätalousministeriössä (38 %). Eniten ulkomaiden oikeustilaa jätettiin kuvaamatta sosiaali- ja terveysministeriössä (59 %), opetus- ja kulttuuriministeriössä (50 %), valtiovarainministeriössä (49 %) ja oikeusministeriössä (46 %).

## 5 Voimassa oleva lainsäädäntö, nykytila ja sen ongelmat

Nykytilaa koskevassa jaksossa tulisi käydä ilmi voimassa olevan lainsäädännön sisältö, sen syntytausta sekä kehitys. Laajuus riippuu tapauskohtaisesti siitä, minkälainen merkitys historiallisilla seikoilla on käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa. Lisäksi jaksossa tulisi kuvata lainsäädännön soveltamiskäytäntö ja lainsäädännön kannalta merkityksellinen yhteiskunnallinen tilanne. Näiden tietojen perusteella samoin kuin mahdollisen tutkimustiedon ja tarvittaessa kansainvälisen vertailun pohjalta tulisi tehdä nykytilan arviointi. Tässä yhteydessä tulee tuoda esille havaitut epäkohdat sekä

syvät ja perusteet sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Jakson tulee sisältää kokonaisarvio vallitsevasta tilanteesta.<sup>62</sup>

Vuoden 2012 hallituksen esityksissä nykytilaa koskevassa jaksossa voimassaolevaa lainsäädäntöä esiteltiin lähes jokaisessa esityksessä (99,5 %). Viranomaisten tai tuomioistuinten soveltamiskäytäntöä esiteltiin reilussa puolessa esityksiä (59 %). Yhteiskunnallista tilannetta ja järjestelmään liittyviä ongelmia sekä niiden laajuutta arvioitiin lähes saman verran (58 %), mitä voinee pitää vähäisenä. Tässä yhteydessä on huomattava, että arvioinniksi on laskettu myös suppeahkot ja yleisluonteiset viittaukset nykytilassa vallitseviin ongelmiin. Nykytilan arvioinnin yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös esityksen luonteeseen eli siihen, mikä on sen ensisijaisena tavoitteena. Nykytilan arviointi on suhteutettu siihen. Esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanon osalta toteamukset ”kansallinen lainsäädäntö ei näiltä osin täytä vielä direktiivin vaatimuksia” on katsottu nykytilan arvioinniksi, ilman, että varsinaista sisällöllistä ongelmaa on käsitelty.

## 6 Lähteiden ja tilastojen käyttö

Vuoden 2012 esityksissä kirjallisiin lähteisiin viitattiin reilussa kolmanneksessa esityksiä (36 %). Kirjallisiksi lähteiksi on laskettu erilaiset työryhmien tuotokset, tutkimukset ja luonnokset esityksiksi, jotka ovat tulleet valmisteluorganisaation ulkopuolelta (esimerkiksi kirkkohallitukselta tai tuomioistuimilta). Kirjalliseksi lähteeksi on luettu myös aikaisemmat hallituksen esitykset, joiden perusteella esitys on laadittu sekä erilaiset puitesopimukset, jotka ovat olleet sääntelyn pohjalla. Suurimman osan kirjallisista lähteistä muodostavat työryhmien tuotokset sekä erilaiset muut selvitykset ja tutkimukset (noin kolme neljännestä kirjallisista lähteistä), ja muiden lähteiden osuus on siten vähäinen. Jaottelu on tehty hyvin karkeasti, joten erityisiä johtopäätöksiä ei sen suhteen voi tehdä. Kirjallisten lähteiden käyttö vaikuttaisi olevan samalla tasolla vuoden 2009 kanssa, jolloin kirjallisia lähteitä mainittiin noin 35 prosentissa esityksiä<sup>63</sup>.

Eniten viittauksia kirjallisiin lähteisiin oli komitea ja toimikuntavalmistelussa, virkatyövalmistelussa, jossa oli mukana laajapohjaista esivalmistelua ja työryhmävalmistelussa. Muissa valmistelutavoissa kirjallisiin lähteisiin viittaaminen oli huomattavasti harvinaisempaa.

Taulukoita tai muita graafisia esityksiä käytettiin viidessä prosentissa esityksiä, mikä on huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2009, jolloin tau-

<sup>62</sup> *Hallituksen esitysten laatimisohteet* 2004, 13–14.

<sup>63</sup> *Pakarinen – Tala – Hämynen* 2010, 31.

lukoita ja kuvioita oli 13 prosentissa esityksiä<sup>64</sup>. Muita tilastoja käytettiin sen sijaan 15 prosentissa esityksiä.

## TIIVISTELMÄ

- Hallituksen esitysten, lakiesitysten ja pykälien määrä esitystä kohden ovat vähentyneet. Ei voida sanoa, onko kyse satunnaisista tekijöistä vai yleisemmästä muutoksesta toimintalinjassa. Esitykset ovat kuitenkin laajentuneet sivumääriltään pitkällä aikavälillä.
- EU-taustaiset esitykset vaikuttavat olevan hieman muita laajempia. Vajaalla puolella esityksiä on jonkinlainen liittymä Euroopan unioniin.
- Sääntelyaloite tulee useimmin kansallisista tarpeista, ja yleisin sääntelyn tavoite on kansallinen sisällöllinen tavoite. Integraation, kansainvälisten sopimusten ja säästöjen osuus tavoitteissa on lisääntynyt. Hallinnon rationalisointiin pyritään lähes saman verran kuin aiemmin.
- Esityksien perusvalmistelussa pelkän virkatyön osuus on lisääntynyt ja laajapohjaisten valmisteluelinten, kuten työryhmien, sekä toimikuntien ja komiteoiden osuus on vähentynyt. Laajapohjainen esivalmistelu on kirjausten perusteella hieman lisääntynyt pitkällä aikavälillä.
- Yli puolessa esityksiä selostettiin EU:n oikeustilaa, viidenneksessä jonkin Pohjoismaan oikeustilaa ja muiden maiden tilannetta tätä harvemmin. Minkäänlaista vertailua ei tehty reilussa kolmanneksessa esityksiä.
- Voimassa olevaa lainsäädäntöä kuvataan lähes aina, mutta nykytilaa, siihen liittyviä ongelmia ja niiden laajuutta ei kuvata yhtä kattavasti.

<sup>64</sup> Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, 30. Luvut poikkeavat toisistaan kohtalaisen paljon, ja on mahdollista, että asiaa on kirjattu eri tavalla.

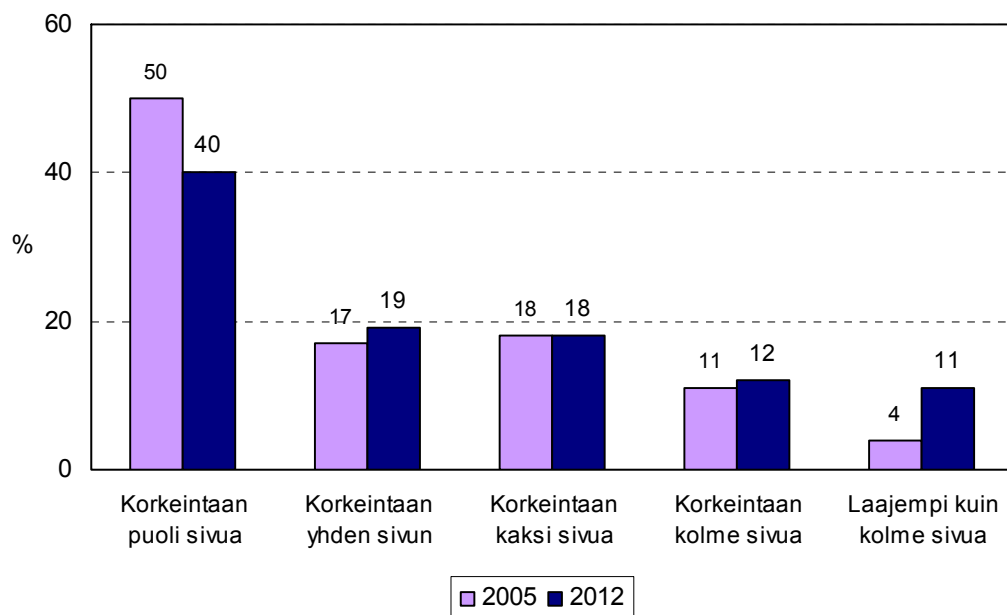


### III VAIKUTUSTEN ARVIOINNIT

#### 1 Yleistä vaikutusten arvioinneista

##### 1.1 Arviointijakson laajuus

Vuosilta 2005 ja 2012 on kerätty tietoa vaikutusjakson laajuudesta. Vuonna 2005 puolet esityksien vaikutusjaksoista oli laajuudeltaan vain puoli sivua tai alle. Kolmea sivua laajempia vaikutusarviointijaksoja oli vain neljässä prosentissa esityksiä. Vuoden 2012 tilanne on muuttunut tähän nähden siten, että korkeintaan puoli sivua pitkät vaikutusjaksot ovat vähentyneet 40 prosenttiin ja kolmea sivua laajemmat jaksot ovat lisääntyneet yli kymmenykseen, kuten käy ilmi kuvioista 11.



**Kuvio 11** Vaikutusarviointijakson laajuus vuosina 2005 ja 2012

Valmistelutavalla näyttäisi olevan vaikutusta vaikutusarviointijakson laajuuteen (taulukko 5).<sup>65</sup> Pelkkänä virkатыönä valmistelluista esityksistä suurin osa sisälsi suppean, korkeintaan puolen sivun mittaisen vaikutusarviointijakson. Työryhmävalmistelussa esityksien vaikutusjaksoista puolet oli laajempia kuin kaksi sivua. Suppeimmat vaikutustenarvioinnit olivat siten virkатыönä valmistelluissa esityksissä ja laajimmat työryhmien valmistele-

<sup>65</sup> Komiteoiden ja toimikuntien valmistelemat esitykset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle vähäisen määrän vuoksi samoin kuin esitykset, joissa ei ollut mainintaa valmisteluvasta.

missa esityksissä. Myös laajapohjaista esivalmistelua sisältävät esitykset ja virkatyönä yhteistyössä valmistellut esitykset olivat vaikutusjaksoiltaan kohtalaisen laajoja.

**Taulukko 5** Vaikutusjakson laajuus valmistelutavoittain

	Korkeintaan puoli sivua	Puolesta yhteen sivua	Yhdestä kahteen sivua	Kahdesta kolmeen sivua	Laajempi kuin kolme sivua
Pelkkä virkatyö	54 %	22 %	14 %	6 %	4 %
Virkatyö, jossa laajapohjaista esivalmistelua	21 %	14 %	29 %	18 %	18 %
Virkatyö yhteistyössä	22 %	24 %	24 %	14 %	19 %
Työryhmä	22 %	9 %	19 %	25 %	25 %

Eri hallinnonalojen välillä on hieman eroja siinä, kuinka laajoja vaikutusjaksot olivat. Suurimmalla osalla eri hallinnonaloista vaikutusjakso oli korkeintaan puoli sivua pitkä. Laajimmat vaikutusjaksot olivat maa- ja metsätalousministeriöllä, jolla vaikutusjaksot olivat useimmiten (38 %) yli kaksi, mutta korkeintaan kolme sivua. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä vaikutusjaksot olivat myös keskimäärin laajempia kuin muilla ministeriöillä. Ne olivat 44 prosentissa yli yhden sivun, mutta korkeintaan kaksi sivua pitkiä. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 4.

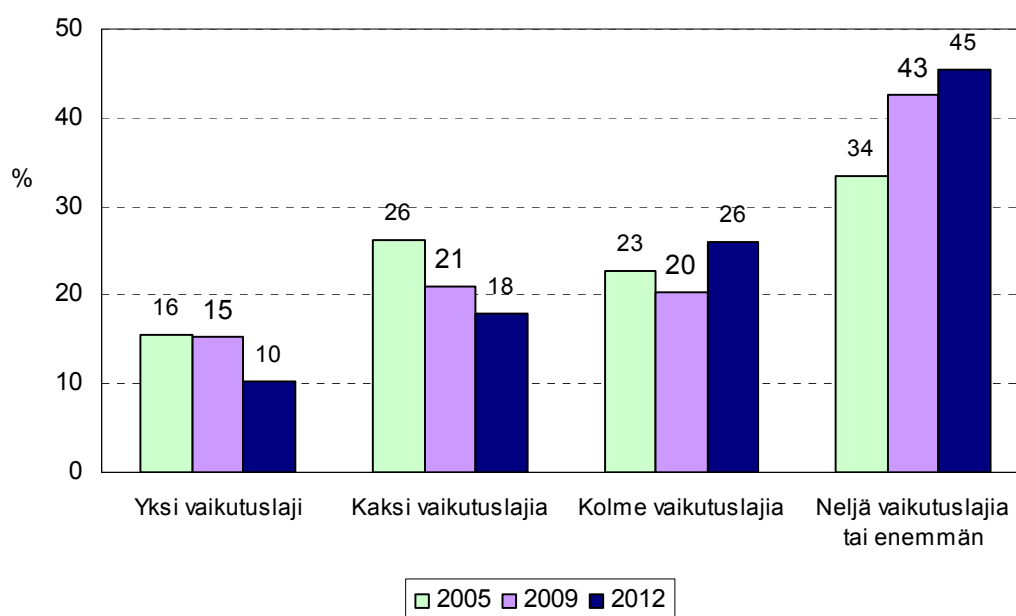
## 1.2 Tunnistetut vaikutukset ja ”ei vaikutuksia” -arvioinnit

Jatkossa tutkimuksessa käytetään kolmea termiä kuvaamaan vaikutusten arviointia. Vaikutuksien *tunnistamisella* tarkoitetaan sitä, että esityksellä on aidosti tunnistettu olevan jokin vaikutus. Merkitystä ei tässä ole annettu sille onko vaikutusta kokonaisuudessaan katsottu vähäiseksi tai merkittäväksi.<sup>66</sup> Vaikutuslajien ”ei vaikutuksia” -arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että jokin vaikutuslaji on otettu huomioon ilman, että vaikutuksia on arvioitu esityksessä

<sup>66</sup> Vuoden 2005, 2009 ja 2012 aineistot on koodattu edellä mainituilla periaatteilla, mutta vuoden 1994 aineistossa vaikutusten arvioinnit, jossa on tunnistettu jokin vähäinen vaikutus, mutta se on kokonaisuudessaan vähäinen, on laskettu kategoriaan ”ei merkittäviä vaikutuksia”. Tämä ei useimmissa tapauksissa aiheuta merkittäviä ongelmia vertailun kannalta, mutta erot näkyvät potentiaalisimmin taloudellisten vaikutusten osalta (kuvio 14) ja julkistaloudellisten vaikutusten osalta (kuvio 15), joten tulokinnassa on oltava tältä osin varovainen.

sen tarkemmin<sup>67</sup>. Tämä siis kattaa maininnat, että ”esityksellä ei ole vaikutuksia” tai ”esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia”. Jälkimmäiset kuuluvat tähän kategoriaan siinä tapauksessa, että arviointi jää nimenomaan maininnan tasolle siitä, että esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia. Mikäli kuitenkin vaikutuksia on jollakin tavalla tarkemmin arvioitu, mutta ne on katsottu kokonaisuudessa vähäisiksi, ne on laskettu kategoriaan ”tunnistettu vaikutuksia”. Jaottelun tarkoituksena on erottaa varsinaiset vaikutusten arvioinnit pelkistä maininnoista, että joitain vaikutuksia ei ole. Erottelun avulla saadaan parempi kokonaiskuva vaikutusten arvioinnin tilasta. Luokka *ei arvioitu* tarkoittaa sitä, että vaikutuslajia ei ole arvioitu lainkaan.

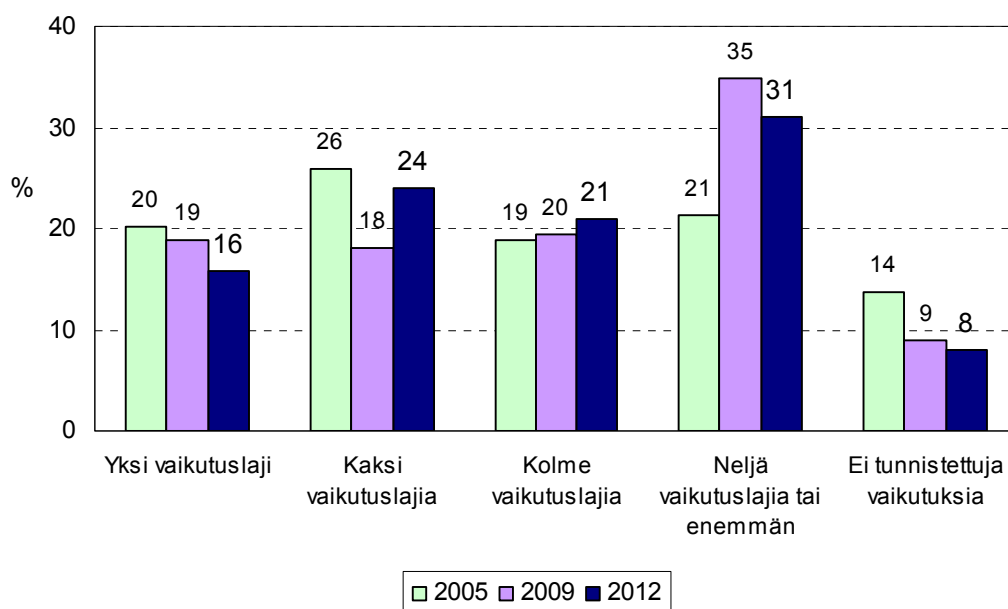
Kuviossa 12 on laskettu yhteen sekä ”ei vaikutuksia” -arvioinnit, että tunnistetut vaikutuslajit vuosilta 2005, 2009 ja 2012. Kuvioista käy ilmi, että yhden ja kahden vaikutuslajin arviointi on vähentynyt samalla kun neljän tai useamman vaikutuslajin osuus on lisääntynyt. Vuonna 2012 jo lähes puolet esityksistä sisälsi ainakin maininnan neljästä tai useammasta vaikutuslajista, kun vuonna 2005 vastaava osuus on ollut hieman yli kolmannes. Valmistelutavalla ei ole suurta vaikutusta tässä suhteessa, tosin pelkkänä virkatyönä valmistelluissa esityksissä arvioidaan hieman harvemmin neljää tai useampaa vaikutuslajia kuin muissa valmistelutavoissa.



**Kuvio 12** Tunnistetut vaikutukset ja ”ei vaikutuksia” -arvioinnit vuosina 2005, 2009 ja 2012

<sup>67</sup> Tällainen kirjaus on mielekäs esimerkiksi silloin, kun voidaan olettaa, että esitys herättää kysymyksen jonkin olennaisen vaikutuksen realisoitumisesta tietyssä vaikutuslajissa.

Kuviosta 13 käy ilmi vaikutuslajien varsinainen tunnistaminen, eli siihen ei ole laskettu mukaan ”ei vaikutuksia” -arviointoja. Ainoastaan yhden tunnistetun vaikutuslajin esitykset ovat vähentyneet vuodesta 2005 vuoteen 2012. Useampien tunnistettujen vaikutuslajien osalta ei pystytä yhtä selkeästi tekemään johtopäätöksiä, mutta laskettaessa yhteen kolme tai sitä useammat tunnistetut vaikutuslajit, huomataan, että niiden tunnistaminen on ollut korkeimmillaan vuonna 2009, mutta on siitä hieman laskenut vuoteen 2012. Vaikutuslajeja ei tunnistettu lainkaan kahdeksassa prosentissa esityksiä vuonna 2012. Näissä esityksissä oli kuitenkin tehty jonkin vaikutuslajin osalta ”ei vaikutuksia” -arviointi. Osuus on samansuuruinen vuoden 2009 kanssa, mutta alhaisempi kuin vuonna 2005, jolloin vaikutuslajeja ei tunnistettu lainkaan 14 prosentissa esityksiä. Esitykset, joissa ei ole tunnistettuja vaikutuslajeja ovat osin kansainvälisten sopimusten kansallista täytäntöönpanoa koskevia esityksiä.



**Kuvio 13** Tunnistetut vaikutukset vuosina 2005, 2009 ja 2012

Valmistelutavalla näyttäisi olevan ainakin jonkin verran vaikutusta siihen, kuinka paljon eri vaikutuslajeja tunnistetaan. Työryhmien valmistelemista esityksistä yli puolessa (53 %) tunnistettiin neljä tai useampi vaikutuslaji. Myös laajapohjaista esivalmistelua sisältävissä esityksissä (46 %) ja virkatyönä yhteistyössä valmistelluissa esityksissä tunnistettiin usein (43 %) neljä tai useampia vaikutuslajeja. Pelkkänä virkatyönä valmistelluista esityksistä on useimmiten (32 %) tunnistettu kaksi ja noin viidenneksessä (22 %) kolme vaikutuslajia.

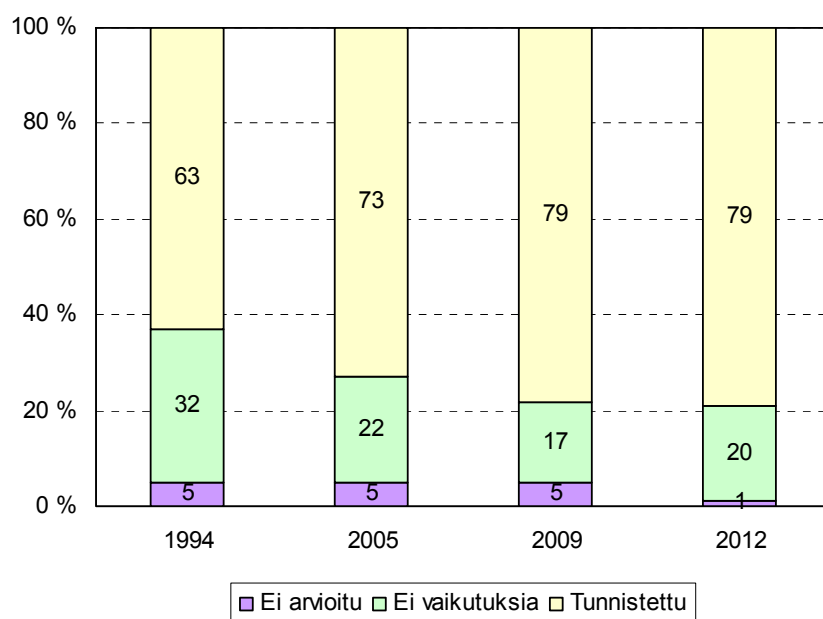
Eri hallinnonalojen välillä on eroja siinä, kuinka useita vaikutuslajeja tunnistetaan. Hyvin usealla hallinnonalalla oli tunnistettu yli puolessa esi-

tyksiä kolme tai sitä useampia vaikutuslajeja. Neljä tai useampia tunnistettuja vaikutuksia oli yli puolessa maa- ja metsätalousministeriön esityksiä (54 %) ja vajaassa puolessa sisäasiainministeriön esityksiä (45 %), opetus- ja kulttuuriministeriön esityksiä (44 %), ympäristöministeriön esityksiä (44 %) ja työ- ja elinkeinoministeriön esityksiä (39 %). Oikeusministeriön esityksistä useimmiten eli vajaassa kolmanneksessa (29 %) oli tunnistettu kaksi vaikutuslajia, mutta toisaalta puolessa esityksiä oli tunnistettu kolme tai sitä useampi vaikutuslaji. Sisäasiainministeriön, puolustusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön kaikissa esityksissä oli tunnistettu aina jotain vaikutuksia. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 5.

## 2 Taloudellisten vaikutusten arviointi

### 2.1 Taloudelliset vaikutukset yleisesti

Tässä selvityksessä taloudellisiksi vaikutuksiksi on luettu julkistaloudelliset vaikutukset, kansantaloudelliset vaikutukset, vaikutukset yrityksiin ja vaikutukset kotitalouksiin. Taloudelliset vaikutukset ovat useimmin arvioituja vaikutuksia, ja näin ollut myös aiempina vuosina (ks. kuvio 14). Vastaavasti niiden arvioimatta jättäminen on ollut kohtalaisen harvinaista. Vuonna 2012 lähes jokaisessa esityksessä arvioitiin jollakin tavalla jotain taloudellista vaikutusta. Lähes neljässä viidenneksessä (79 %) tunnistettiin varsinaisia taloudellisia vaikutuksia ja viidenneksessä (20 %) oli ”ei vaikutuksia” -arviointi. Vaikutusten tunnistaminen on lisääntynyt pitkällä aikavälillä ja vaikutuslajien ”ei vaikutuksia” -arviointi on vähentynyt vuoteen 2009 asti, jonka jälkeen se on kuitenkin hieman lisääntynyt vuoteen 2012.



**Kuvio 14** Taloudellisten vaikutusten arviointi vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

## 2.2 Julkistaloudelliset vaikutukset

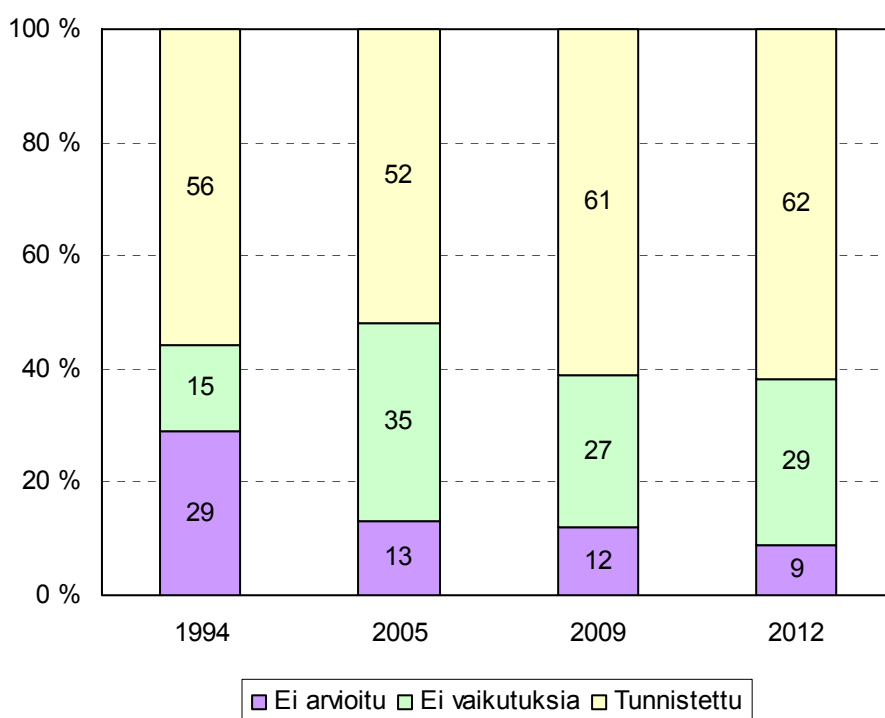
Useimmin taloudellisista vaikutuksista ja kaikista vaikutuksista ylipäätään arvioidaan esityksen vaikutuksia julkiseen talouteen. Julkiseen talouteen kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu vaikutukset valtion talouteen, kuntien talouteen sekä viranomaisiin silloin, kun on kyse rahamääräisistä resursseista. Lisäksi julkistaloudellisiksi vaikutuksiksi on katsottu vaikutukset palveluiden ja sosiaaliturvan tasoon sekä julkisen sektorin työllisyyteen<sup>68</sup> tai tuottavuuteen. Seuraavassa on esimerkkejä tällaisista vaikutusten arvioinneista, joista ensimmäinen koskee valtiolle tulevia säästöjä ja jälkimmäinen lisäkustannuksia.

Esitys tarkoittaisi valtiontalouden kannalta kokonaisuudessaan noin 11,7 miljoonan euron säästöjä vuonna 2013 ja noin 13,5 miljoonan euron säästöjä vuonna 2014, jolloin turpeen vero on 4,9 euroa megawattitunnilta. Vuodesta 2015 alkaen, jolloin turpeen vero on 5,9 euroa megawattitunnilta, valtiontalouden säästöt vuositasolla olisivat kokonaisuudessaan noin 15 miljoonaa euroa. Arvioiduissa määrärahan säästöissä on otettu huomioon, että kaasutinpreemiota varten arvioidaan tarvittavan vuonna 2013 ja 2014 noin 1,1 miljoonaa euroa sekä vuonna 2015 ja 2016 noin 1,5 miljoonaa euroa. (HE 107/2012 vp, 9)

<sup>68</sup> Vaikutuksia julkisen sektorin työllisyyteen on tarkasteltu yleisellä tasolla. Mikäli esityksessä on maininta esimerkiksi vaikutuksista jonkin viranomaisen tarvitsemien lisähenkilötyövuosien määrään, vaikutus on katsottu viranomaisiin kohdistuvaksi.

Jos arvioidaan, että puhelimessa tai videoneuvottelussa kuultuja olisi kymmenesosa kaikista todistajista, ja että näistä joka toiselle olisi jo korvattu todistelukustannuksia, lainmuutoksen jälkeen korvausta voitaisiin maksaa arviolta 2 000 todistajalle enemmän kuin vuonna 2010. Jos heistä puolet vaatisi korvausta kuulemisen aiheuttamisesta ansionmenetyksestä asetuksessa säädetyn enimmäismäärän, 58,87 euroa vuorokaudessa, lakimuutos lisäisi valtion varoista maksettavia todistelukustannuksia noin 60 000 euroa vuodessa. (HE 30/2012 vp, 4)

Vuonna 2012 lähes kahdessa kolmanneksessa esityksiä tunnistettiin julkistaloudellisia vaikutuksia ja vajaassa kolmanneksessa arvioitiin, että vaikutuksia julkiseen talouteen ei ole (kuvio 15). Vain vajaassa kymmenyksessä ei arvioitu lainkaan vaikutuksia julkiseen talouteen. Julkistaloudellisten vaikutusten tunnistaminen on pitkällä aikavälillä lisääntynyt hiukan, kun taas sen toteaminen, että esityksellä ei ole vaikutuksia julkistalouteen on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 1994 vuoteen 2012. Enimmillään ”ei vaikutuksia” -kirjauksia on ollut vuonna 2005, mikä saattaa johtua vuonna 2004 tulleesta HELO-ohjeistuksesta. Arvioimatta jättäminen on kokonaisuudessaan vähentynyt kolmannekseen vuoden 1994 tasosta.



**Kuvio 15** Vaikutukset julkiseen talouteen vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Eri hallinnonaloilla tunnistettiin julkistaloudellisia vaikutuksia hieman eri-laila. Lähes jokaisella hallinnonallalla tunnistettiin julkistaloudellisia vaiku-tuksia yli puolessa hallinnonalan esityksistä. Eniten julkistaloudellisia vaiku-

tuksia tunnistettiin opetus- ja kulttuuriministeriössä (78 %), maa- ja metsätalousministeriössä (77 %), valtiovarainministeriössä (76 %) sekä ympäristöministeriössä (67 %). Eniten julkistaloudellisia vaikutuksia jätettiin arvioimatta liikenne- ja viestintäministeriössä (27 %) sekä ympäristöministeriössä (22 %). Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 6.

Taloudellisten vaikutusten osalta tulisi esittää niiden välittömät hyödyt ja kustannukset sekä välilliset vaikutukset<sup>69</sup>. Julkistaloudellisten vaikutusten arvioinnista on esitetty kritiikkiä niiden rajoittumisesta ainoastaan suoriin vaikutuksiin. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä arvioinnissa vuosina 2007 ja 2008 havaittiin, että valtiontaloudellisten vaikutusten kuvaaminen rajoittui lähes poikkeuksetta vain suorien talousarviovaikutusten yksilöintiin. Esimerkiksi lakivaliokunta toi esille, että horisontaalivaikutusten esittäminen on jäänyt liian vähälle huomiolle, joita muodostuu esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalalla. Erilaiset heijastusvaikutukset muihin viranomaisiin jäivät siten tunnistamatta.<sup>70</sup>

## 2.3 Vaikutukset kansantalouteen

Kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu pitkällä aikavälillä yleisesti ottaen vähän. Kansantaloudellisiksi vaikutuksiksi on katsottu vaikutukset yleiseen hintakehitykseen tai kysyntään ja tarjontaan, työmarkkinoihin yleisesti sekä talouskehitykseen ja kansantalouden rakenteeseen. Seuraavat esimerkit havainnollistavat bruttokansantuotteeseen kohdistuvia vaikutuksia.

Erityisesti pitkäaikaishoidon ennalta ehkäisyllä ja myöhentämisellä on merkittäviä kustannusvaikutuksia pitkällä aikavälillä. Sosiaali- ja terveysministeriössä SOME-laskentamallia käyttäen on tehty arvioita, joiden mukaan muutokset hoidon ikäkohtaisessa tarpeessa vaikuttavat huomattavasti pitkäaikaishoidon menojen kehitykseen. Jos hoidon ikäkohtainen tarve ei muutu, ympärivuorokautisen pitkäaikaishoidon menojen bkt-osuus nousee lähelle 3,9 prosenttia vuoteen 2060 mennessä. Hoidon tarpeen myöhentyminen vuodella vähentäisi menoja 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos ikääntyneen väestön lisäelinvuodet ovat terveitä, menojen bkt-suhte jäisi noin 2 prosenttiin. (HE 160/2012 vp, 26–27)

Verokantojen korottamisen seurauksena bruttokansantuote alenisi 0,4 prosenttia kansantalouden perusurasta. Tavaroiden ja palveluiden kokonaiskysyntä alenisi 0,7 prosenttia ja investoinnit alenisivat

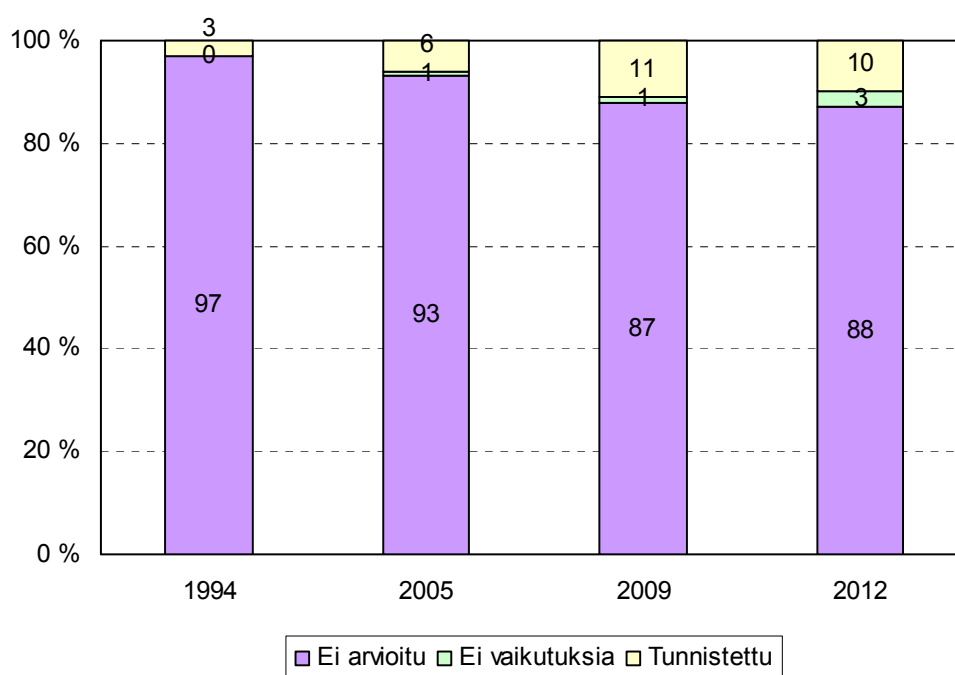
<sup>69</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007, 16.

<sup>70</sup> Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi 2011, 36.



0,4 prosenttia. Tuonti alenisi 0,5 prosenttia ja vienti 0,3 prosenttia kansantalouden perusurasta. (HE 89/2012 vp, 2)

Vuonna 2012 kymmenyksessä (10 %) esityksiä tunnistettiin vaikutuksia kansantalouteen, mikä on prosenttiyksikön verran vähemmän, kuin vuonna 2009. Vaikutusten tunnistaminen on kuitenkin lisääntynyt pitkällä aikavälillä, sillä vuonna 1994 vain kolmessa prosentissa esityksiä tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen (kuvio 16).



**Kuvio 16** Vaikutukset kansantalouteen vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Kansantalouteen kohdistuvien vaikutusten arviointi oli harvinaista jokaisella hallinnonalalla. Maa- ja metsätalousministeriön esityksissä ei ollut lainkaan viitteitä kansantaloudellisista vaikutuksista ja muidenkin hallinnonalojen osalta vain muutamissa esityksissä vaikutuksia tunnistettiin tai katsottiin, ettei niitä ole. Yksityiskohtaisemmat tiedot eri hallinnonaloilta löytyvät liitetaulukosta 7.

## 2.4 Vaikutukset yrityksiin

Yritysvaikutuksien arviointia on kehitetty paljon ja samalla sitä on myös kartoitettu verrattain paljon moniin muihin vaikutuslajeihin nähden. Erityisesti SÄVY-hankkeessa<sup>71</sup> (2004–2007) paneuduttiin yritysvaikutusten ar-

<sup>71</sup> Säädosvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke.

vioinnin edistämiseen ja arviointimenetelmien kehittämiseen. SÄVY-hankkeen loppuraportissa havaitaan, että yritysvaikutusten arviointiin oli ryhdytty panostamaan vuosien 2005 ja 2006 välillä. Myös yritysvaikutusten arvioinnin luonteessa oli tapahtunut muutosta määrällisen arvioinnin lisääntymisessä.<sup>72</sup> Yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän loppuraportissa todetaan, että viime vuosina on tapahtunut jonkin verran myönteistä kehitystä, kuten se, että säädöshankkeiden yritysvaikutukset pääasiallisesti tunnistetaan ja että arviointi puuttuu kokonaan aiempaa harvemmin. Myös laajojen yritysvaikutusarviointien osuus on kasvanut. Arviointien laadussa ei voida kuitenkaan havaita merkittävää edistymistä.<sup>73</sup>

Yritysvaikutuksiksi on katsottu esimerkiksi vaikutukset yritysten väliseen kilpailukykyyn ja markkinoiden toimivuuteen, vaikutukset yritysten pääsyyn markkinoille sekä yrittäjyyteen. Yritysvaikutuksiksi on katsottu myös erilaiset yrityksiin kohdistuvat verot ja maksut sekä tuet. Erikseen on tarkasteltu esityksen vaikutusta yritysten kilpailukykyyn. Seuraavat esimerkit havainnollistavat yritysvaikutusten arviointeja. Ensimmäinen koskee vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja toinen yrityksille aiheutuvia kustannuksia.

Yritystasolla ehdotuksen vaikutukset voivat ilmetä osin yritysten välisen rehellisen kilpailun parantumisena, koska säännökset torjuvat laittoman työvoiman käyttöä ja säännöksiä sovellettaisiin myös lähetettyjen työntekijöiden työnantajiin. Säännösehdotukset eivät aiheuta markkinoilla asiallisesti toimiville yrityksille taloudellisia seuraamuksia. (HE 3/2012 vp, 26)

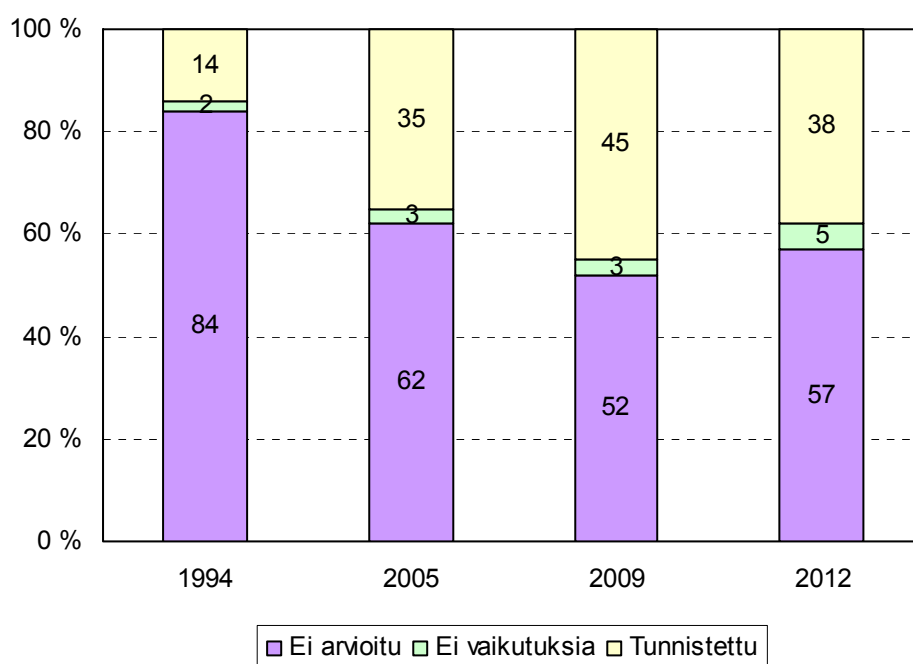
Ehdotuksen mukaan välitysliikkeen vastaava hoitaja on velvollinen huolehtimaan siitä, että välitysliikkeen palveluksessa ja sen jokaisessa toimipaikassa välitystehtäviä suorittavista henkilöistä vähintään puolella on välittäjäkokeessa osoitettu ammattipätevyys. Hyvin monella välitysliikkeellä on jo nyt sellainen tilanne, että vähintään puolet liikkeen välitystyötä tekevästä henkilöstä on suorittanut välittäjäkokeen. Joidenkin välitysliikkeiden olisi kuitenkin palkattava ammattipätevyyden omaavia henkilöitä palvelukseensa tai liikkeen nykyisten työntekijöiden olisi suoritettava välittäjäkoe. Ammattipätevyysvaatimuksen laajentamisesta saattaa aiheutua joillekin välitysliikkeille lisäkuluja kohonneina palkkakustannuksina. (HE 196/2012 vp, 10)

Yritysvaikutusten tunnistaminen on lisääntynyt vuoteen 2009 saakka, mutta vuonna 2012 niitä on tunnistettu aiempaa vähemmän (kuvio 17). Vuonna 2012 yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin 38 prosentissa esityk-

<sup>72</sup> SÄVY-hankkeen loppuraportti 2008, 4 ja 12.

<sup>73</sup> Yritysvaikutusten seurantatyöryhmän loppuraportti 2011, 10.

siä, kun vuoden 2009 osalta vastaava osuus on ollut 45 prosenttia. Vuonna 1994 yritysvaikutuksia tunnistettiin 14 prosentissa esityksiä ja vuonna 2005 35 prosentissa. Yritysten kilpailukykyyn arvioitiin olevan vaikutuksia 11 prosentissa esityksiä ja kahdessa prosentissa arvioitiin, että esityksellä ei ole vaikutuksia yritysten kilpailukykyyn.<sup>74</sup>



**Kuvio 17** Vaikutukset yrityksiin vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Eniten yritysvaikutuksia tunnistettiin ympäristöministeriössä (78 %), maa- ja metsätalousministeriössä (69 %), liikenne- ja viestintäministeriössä (68 %) sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (50 %). Yritysvaikutuksia ei arvioitu lainkaan opetus- ja kulttuuriministeriön esityksissä. Kohtalaisen usein yritysvaikutukset jätettiin kokonaan arvioimatta myös oikeusministeriössä (75 %), puolustusministeriössä (75 %), sosiaali- ja terveysministeriössä (66 %) ja ulkoasiainministeriössä (62 %). Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 8.

<sup>74</sup> Yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän loppuraportissa on tarkasteltu tarkemmin sitä, mitä eri yritysvaikutusten osa-alueita arvioitiin vuoden 2009 niissä esityksissä, jotka vaikuttavat yrityksiin. Yli 80 prosentissa arvioitiin vaikutuksia kustannuksiin tai tuottoihin, noin 40 prosentissa arvioitiin hallinnollisia kustannuksia samoin kuin kilpailua ja markkinoiden toimivuutta. Noin 35 prosentissa arvioitiin pk-yrityksiä sekä aloittamista ja kasvua ja noin 20 prosentissa arvioitiin vaikutuksia kilpailukykyyn. Noin 10 prosentissa arvioitiin investointeja, t&k-toimintaa ja innovaatioita. *Yritysvaikutusten seurantatyöryhmän loppuraportti 2011*, 11.

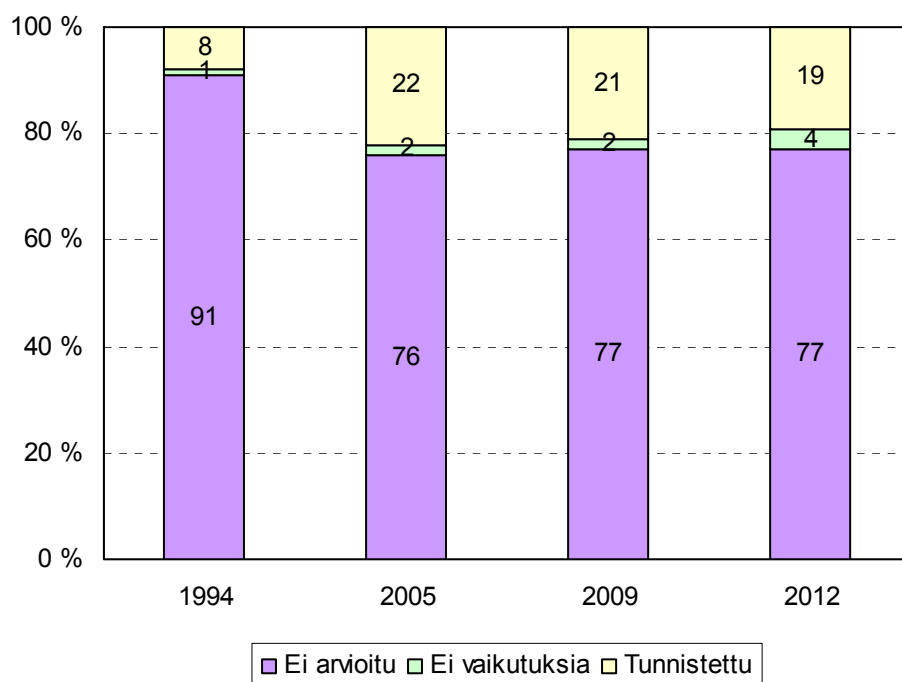
## 2.5 Vaikutukset kotitalouksiin

Kotitalouksiin kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu vaikutukset tulontai etuudensaajiin tai tiettyjen väestöryhmien asemaan. Myös muutokset kulutuksessa on katsottu vaikutuksiksi kotitalouksiin. Keskeisessä osassa tässä vaikutuslajissa ovat eri etuuksiensaajat, velalliset ja palkansaajat. Seuraavassa on esimerkkejä kotitalousvaikutusten arvioinneista. Ensimmäinen esimerkki koskee kotitalouksia kiinteistöjen omistajina ja toinen kansaneläkkeiden saajia.

Kustannukset poikkeavat hankekohtaisesti toisistaan. Kiinteistön omistajien kannalta useimmiten kustannustehokkaita energiatehokkuuteen vaikuttavia korjaustoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi kyseessä olevan rakenteen tai järjestelmän muun korjauksen yhteydessä toteutettava yläpohjan lisälämmöneristys, energiatehokkaat uudet ikkunat, seinien tiiviynen parantaminen, lämmitystapamuutokset, kun entinen järjestelmä on tullut käyttöikänsä päähän. Eri selvitysten (muun muassa VTT) mukaan neliöittäin laskettuna likimääräisiä esimerkkikustannuksia toteutetuista rakennuskohteista ovat: lisälämmöneristys ulkoseinien peittävän korjauksen yhteydessä rivi- ja kerrostaloissa 90–170 €/kerros-m<sup>2</sup>, lämpörappaus vanhan rakenteen päälle 80 €/kerros-m<sup>2</sup>, lisälämmöneristys ulkoseinien peittävän korjauksen yhteydessä kerrostaloissa 105 €/kerros-m<sup>2</sup>, ikkunoiden uusiminen 35–80 €/kerros-m<sup>2</sup> ja ilmanvaihdon uudistaminen koneelliseksi tulo-poisto-ilmanvaihtojärjestelmäksi lämmön talteenotolla 90–225 €/kerros-m<sup>2</sup>. (HE 81/2012 vp, 16)

Täyttä kansaneläkettä saava henkilö saisi vuonna 2013 arvion mukaan 4,28 euroa enemmän eläkettä kuukaudessa kuin ilman korotusta eli 628,08 euroa kuukaudessa. Täysimääräistä takuueläkettä saavan arvioidaan saavan kuukaudessa 5,02 euroa enemmän eläkettä eli 736,54 euroa kuukaudessa ja työttömyysturvan peruspäivärahan saajan 0,22 euroa päivässä enemmän eli 32,36 euroa peruspäivärahaa ja siihen sidottuja etuuksia. Sairausvakuutuksen vähimmäismääräiset päivärahat nousisivat korotuksen johdosta 0,16 euroa päivää kohti eli 23,70 euroon. Jos henkilö saa kansaneläkettä ja takuueläkettä varhennettuna tai kansaneläkettä suhteutettuna, korotus on edellä mainittua pienempi. (HE 117/2012 vp, 5)

Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia ei kokonaisuudessaan ole arvioitu erityisen paljon (kuvio 18). Vuodesta 2005 lähtien kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen on pysynyt noin viidenneksessä. Vuonna 1994 vaikutusten tunnistamisen osuus on ollut alle kymmenyksessä, eli pitkällä aikavälillä muutosta on tapahtunut, mutta viimeaikainen muutos on ollut vähäisempää.



**Kuvio 18** Vaikutukset kotitalouksiin vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin eniten sosiaali- ja terveysministeriön (35 %), ympäristöministeriön (33 %) sekä liikenne- ja viestintäministeriön esityksissä (27 %). Jokaisella hallinnonalalla yli puolessa esityksiä ei arvioitu lainkaan vaikutuksia kotitalouksiin. Eniten kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia jätettiin arvioimatta ulkoasiainministeriössä (100 %), sisäasiainministeriössä (91 %), opetus- ja kulttuuriministeriössä (89 %) sekä valtiovarainministeriössä (81 %). Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 9.

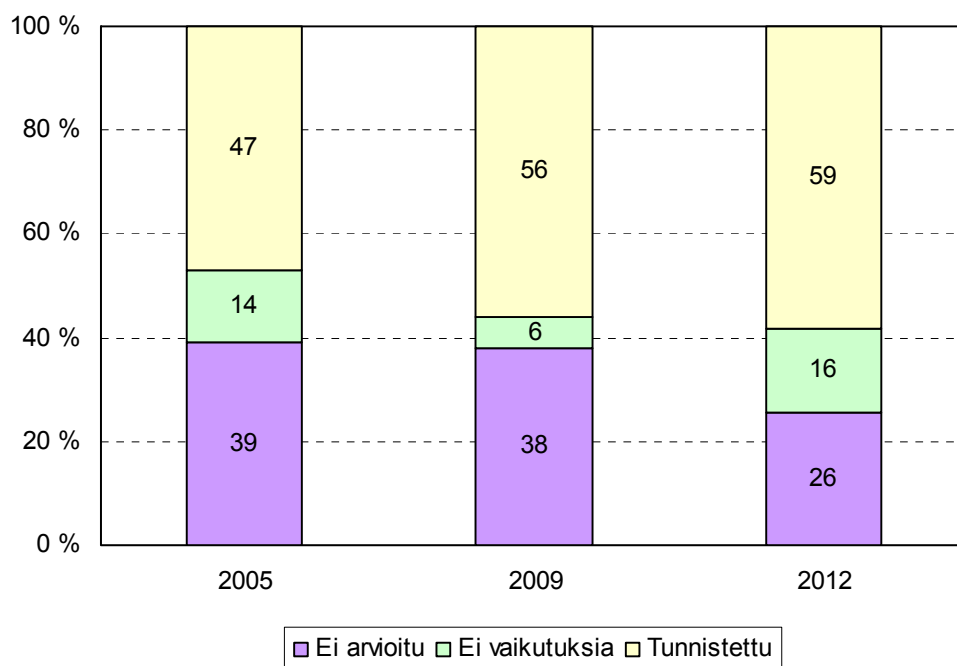
### 3 Viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset

Viranomaisten toimintaan kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu esimerkiksi vaikutukset viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin, henkilöstön määrään tai asemaan, toimitiloihin tai laitteisiin sekä vaikutukset viranomaisten tehtävien määrään, luonteeseen, menettelytapoihin tai palvelukykyyn. Viranomaisiin kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu muut paitsi viranomaisten toimintaan liittyvät rahamääräiset resurssivaikutukset. Ne on luettu kuuluvaksi julkistaloudellisiin vaikutuksiin. Seuraavat esimerkit havainnollistavat arviointeja, joissa on kyse viranomaisten työn lisääntymisestä.

Esitys tulisi vaikuttamaan Oikeusrekisterikeskuksen työhön rikosrekisterin ja tulevan säilytysrekisterin rekisterinpitäjänä. Sähköiseen menettelyyn siirtymisen odotetaan tehostavan rikostuomioiden ilmoittamista kansalaisuusjäsenvaltiolle. Voidaan arvioida, että lähetettyjen ja saapuneiden ilmoitusten määrä lisääntyy käytännössä myös siitä syystä, että rekisteriin merkittyjen tietojen poistamisessa on kansallisten säännösten lisäksi otettava huomioon tuomiojäsenvaltion poistosäännökset. (HE 1/2012 vp, 12)

Esitys merkitsee työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle uutta tehtävää ja käsiteltävien asioiden lisääntymistä. Valitusmäärien arvioidaan kuitenkin säilyvän vähäisenä, jolloin tämän kustannusvaikutus on pieni. Käytäntö on kuitenkin osoittanut lainmuutosten lisäävän valitusmääriä. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksujen perintämenettelyn muuttuminen aikaisempaa monivaiheisemmaksi ja käyttöön otettava päätösmenettely saattaa lisätä valitusmääriä. (HE 42/2012 vp, 12)

Viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen on lisääntynyt vuosien mittaan (kuvio 19). Vuonna 2005 vajaassa puolessa esityksiä (47 %) tunnistettiin vaikutuksia viranomaisten toimintaan, kun vuoteen 2009 osuus on noussut yli puolen (56 %). Vuonna 2012 vaikutuksia viranomaisten toimintaan tunnistettiin jo 59 prosentissa esityksiä. Viranomaisvaikutusten ”ei vaikutuksia” -arviointien määrä vaihtelee jonkin verran vuosien välillä, kuten kuviostakin näkyy. Kaikkinensa kokonaan arvioimatta jättäminen on kuitenkin vähentynyt vuodesta 2005 13 prosenttia.



**Kuvio 19** Viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset vuosina 2005, 2009 ja 2012

Lähes kaikissa ministeriöissä viranomaisvaikutuksia tunnistettiin yli puolessa esityksiä. Eniten viranomaisvaikutuksia tunnistettiin puolustusministeriössä (100 %), sisäasiainministeriössä (82 %) ja ympäristöministeriössä (78 %). Viranomaisvaikutusten kokonaan arvioimatta jättäminen oli harvinaisempaa, mutta eniten viranomaisvaikutuksia jätettiin arvioimatta sosiaali- ja terveysministeriössä (45 %), työ- ja elinkeinoministeriössä (33 %) sekä valtiovarainministeriössä (33 %). Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 10.

## 4 Ympäristövaikutukset

Ympäristövaikutuksiksi on katsottu esimerkiksi vaikutukset päästöihin, muutokset raaka-aineiden tai energian tarpeessa, vaikutukset jätteiden määrään ja niiden käsittelyyn sekä vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, kuten kasvi- ja eläinlajeihin. Ympäristövaikutukset kattavat siten vaikutuslajeina hyvin monia erilaisia vaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) on kiinnitetty taloudellisten vaikutusten ohella kohtalaisen paljon huomiota niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Ympäristöministeriön hallinnonalalla on kiinnitetty laajasti huomiota näihin vaikutuksiin säädösvalmistelussa ja erityisesti erilaisten ympäristöhankkeidenkin osalta, jota Euroopan unionista juurensa johtava YVA-lainsäädäntökin sääntelee.<sup>75</sup> Seuraavat esimerkit ympäristövaikutusten arvioinneista liittyvät lentoliikenteeseen: ensimmäinen meluhaittoihin ja toinen hiilidioksidipäästöihin.

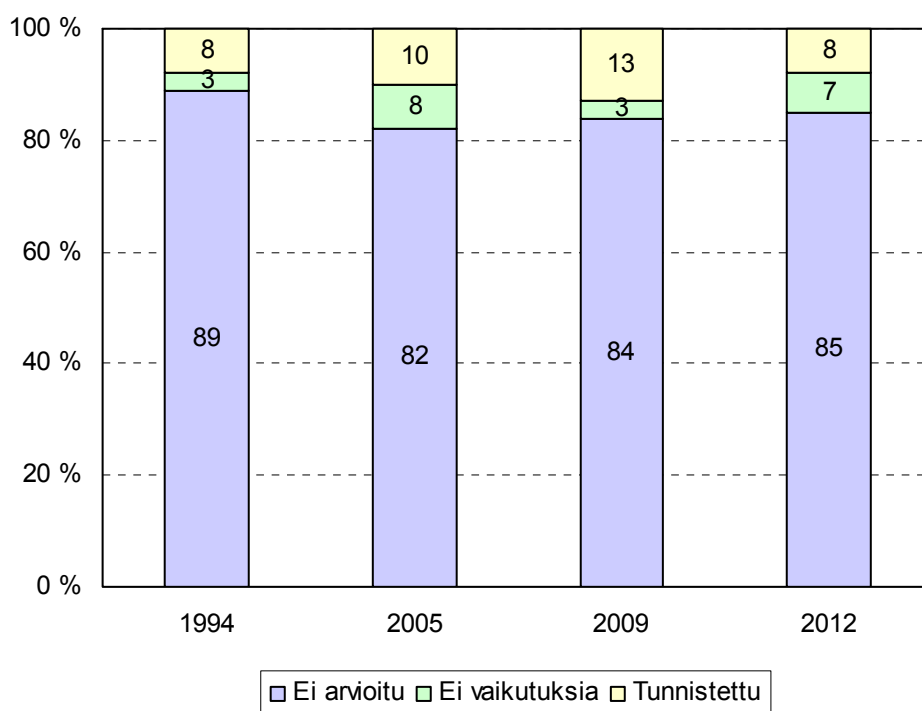
Esityksellä ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Lentoliikenteen määrän olennaisella kasvulla voisi olla jonkin verran paikallisia vaikutuksia lentomelun ja muiden lentoliikenteen päästöjen kasvuun. (HE 169/2012 vp, 4)

Tehokkaamman ilmatilarakenteen ja entistä suurempien lentoreittien ansiosta NEFAB:n perustamisella arvioidaan olevan positiivisia ympäristövaikutuksia. Elokuussa 2011 laaditun NEFAB:n toteuttavuusselvityksen mukaan alueen liikenteen vuotuisten lentoaikojen arvioidaan olevan nykytilanteeseen verrattuna noin 6 200 tuntia lyhyempiä vuonna 2015 ja noin 8 400 tuntia vuoteen 2020 mennessä. Polttoaineen kulutus olisi vastaavasti n. 13 800 tonnia nykytasoa pienempi vuonna 2015 ja n. 18 800 tonnia pienempi vuonna 2020. Näin ollen ilmaliikenteen hiilidioksidipäästöt olisivat n. 46 000 ton-

<sup>75</sup> Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista löytyy laajasti tietoa [www.ymparisto.fi/yva](http://www.ymparisto.fi/yva). Ks. myös Euroopan komission ympäristövaikutuksien arviointia koskeva sivusto <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>.

nia pienemmät vuonna 2015 ja n. 62 500 tonnia pienemmät vuonna 2020 kuin nykyisin. (HE 84/2012 vp, 20)

Ympäristövaikutusten arviointi on pysynyt kohtalaisen samalla tasolla vuodesta riippumatta (kuvio 20). Vaikutusten tunnistaminen on pysynyt noin kymmenyksessä. ”Ei vaikutuksia” -arviointien määrässä sen sijaan on hieman vaihtelua eri vuosien välillä. Vuonna 2012 ympäristövaikutuksia tunnistettiin kahdeksassa prosentissa esityksiä ja ”ei vaikutuksia” -arviointeja oli seitsemässä prosentissa. Vuonna 2009 tunnistettujen vaikutusten osuus on ollut hieman korkeampi (13 %) ja ”ei vaikutuksia” -arviointien osuus sitä vastoin vuotta 2012 hieman alhaisempi (3 %). Vuoden 2005 tilanne on kohtalaisen samanlainen vuoden 2012 kanssa. Tuolloin vaikutuksia tunnistettiin 10 prosentissa esityksiä ja vaikutuslajin ”ei vaikutuksia” -arviointeja oli lähes yhtä usein kahdeksassa prosentissa esityksiä. Vuonna 1994 ympäristövaikutuksia on tunnistettu kahdeksassa prosentissa esityksiä ja ”ei vaikutuksia” -arviointeja oli kolmessa prosentissa.



**Kuvio 20** Ympäristövaikutusten arviointi vuosina 1994, 2005, 2009 ja 2012

Ympäristövaikutuksia on tunnistettu eniten ympäristöministeriössä (44 %), maa- ja metsätalousministeriössä (31 %) sekä liikenne- ja viestintäministeriössä (23 %). Niitä ei arvioitu lainkaan oikeusministeriössä, puolustusministeriössä eikä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Eniten mainintoja, että esityksellä ei ole ympäristövaikutuksia, oli maa- ja metsätalousministeriöl-



lä (31 %) sekä ympäristöministeriöllä (22 %). Yksityiskohtaiset tiedot löytyvät liitetaulukosta 11.

## 5 Yksilöihin kohdistuvat vaikutukset

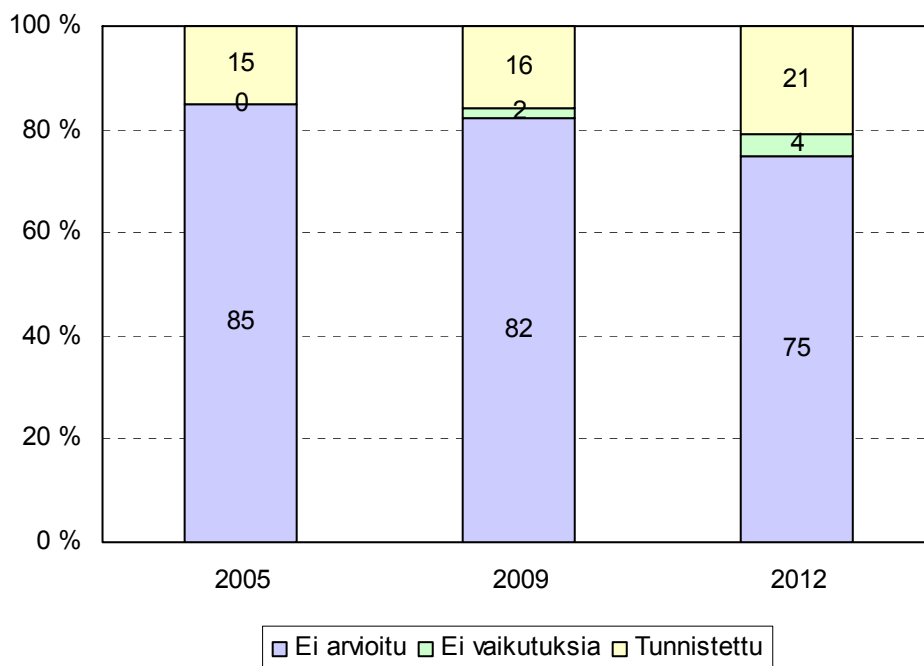
### 5.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa

Kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu vaikutukset perusoikeuksiin ja oikeusturvaan, vaikutukset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja vaikutukset yhdistysten toimintaan sekä palveluiden saantiin. Kansalaisten asemaan kohdistuvat vaikutukset ovat siis kategoriana kohtalaisen laaja ja ne menevät myös osin limittäin muiden vaikutuslajien kanssa. Esimerkiksi rajanveto kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten kanssa havaittiin ajoittain hankalaksi. Yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon kohdistuvia vaikutuksia on tarkasteltu omina kategorioinaan, joten niitä ei ole luettu tähän luokkaan. Seuraavissa esimerkeissä on kyse henkilöiden asemasta oikeudenkäynnissä.

Esityksellä turvattaisiin se, ettei henkilö tule Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti tutkituksi tai rangaistuksi uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Näin ollen esitys parantaisi verovelvollisena olevan syytetyn oikeuksia. Esityksellä kuitenkin turvattaisiin se, että asia voidaan ottaa uudelleen tutkittavaksi, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista taikka jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen. Tällaisissa tilanteissa virheellisin perustein määrätty veron- tai tullinkorotus ei näin ollen estä rikosoikeudellista arviointia, ja tältä osin esitys takaa verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun. Hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen sattumanvarainen määrääminen ei vaikuttaisi hallinnollisen ja rikosoikeudellisen sanktion lopulliseen määrään. (HE 191/2012 vp, 21)

Uudistus vahvistaisi yksityisten asianosaisten asemaa ja oikeuksia hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä. Se antaisi asianosaisille ihmisoikeussopimuksessa edellytetyn tehokkaan oikeussuojakeinon niissä tapauksissa, joissa oikeudenkäynti on viivästynyt. Lisäksi oikeus saada käsittelyaika-arvio olisi asianosaiselle tärkeä. (HE 85/2012 vp, 21)

Kansalaisten asemaan kohdistuvien vaikutusten arviointi vaikuttaisi lisääntyneen vuosien mittaan, kuten kuviosta 21 käy ilmi. Vaikutuksia tunnistettiin vuonna 2012 hieman yli viidenneksessä esityksiä (21 %). Vuonna 2005 kansalaisten asemaan kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin noin kuudenneksessä (15 %) ja lähes saman verran vuonna 2009 (16 %). Vaikutuslajin ”ei vaikutuksia” -arvioinnit ovat myös hieman lisääntyneet.



**Kuvio 21** Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa vuosina 2005, 2009 ja 2012

Kansalaisten asemaan kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin eniten ulkoasiainministeriössä (69 %) ja oikeusministeriössä (54 %). Nämä vaikutukset jätettiin arvioimatta useimmin ympäristöministeriön esityksissä (100 %). Vaikutuksia ei arvioitu kovin usein myöskään liikenne- ja viestintäministeriössä (96 %), työ- ja elinkeinoministeriössä (89 %), valtiovarainministeriössä (86 %) sekä sisäasiainministeriössä (82 %). Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 12.

## 5.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

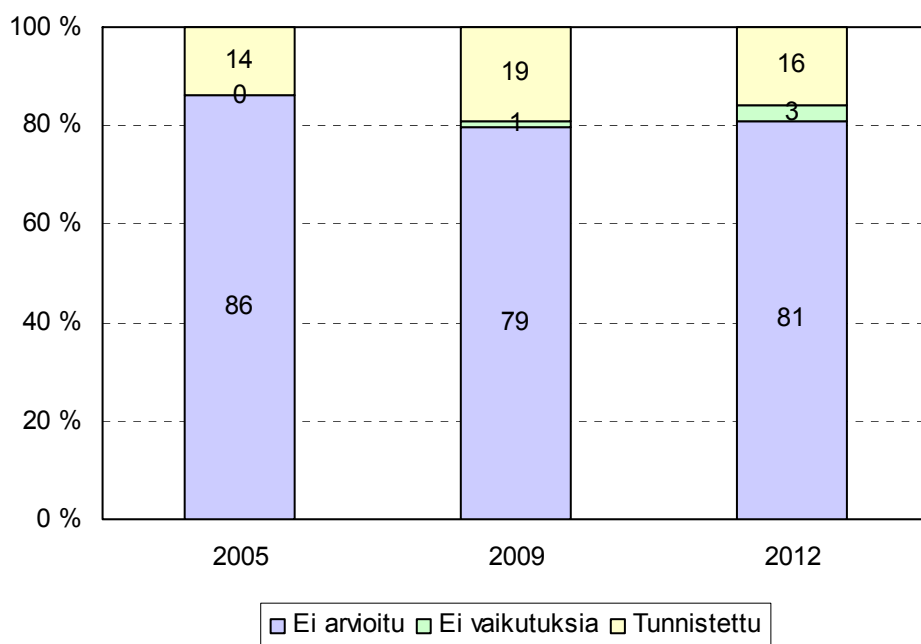
Työllisyyteen ja työelämään kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu esimerkiksi vaikutukset työvoiman kysyntään ja tarjontaan, vaikutukset työntekijöiden liikkuvuuteen sekä vaikutukset nuorten, pitkäaikaistyöttömien sekä muiden erityisryhmien asemaan työmarkkinoilla. Lisäksi tähän kate-

goriaan on luettu kuuluvaksi työeläkkeisiin liittyvät asiat, sekä vaikutukset työolosuhteisiin, palkkaukseen, työturvallisuuteen, työehtoihin ja koulutukseen. Tämäkin kategoria pitää sisällään monenlaisia eri vaikutuksia, joista osa saattaa mennä limittäin muiden vaikutuslajien kanssa. Esimerkiksi erilaiset terveyteen liittyvät tekijät, jotka vaikuttavat työntekoon menevät limittäin terveysvaikutusten kanssa (ks. alaluku 5.3) ja erilaiset etuudet taas kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten kanssa. Tapaukset on pyritty jaottelamaan nimenomaan työelämään liittyvän yhteyden perusteella siten, että mikäli yhteys työelämään käy selkeästi ilmi, vaikutus on luettu kuuluvaksi tähän kategoriaan. Seuraavista esimerkeistä ensimmäinen koskee työnhakijoiden osaamista ja toinen vuokratyöntekijöiden asemaa.

Määrittelemällä Suomen tutkintojärjestelmään kuuluvien eri hallinnonalojen tutkintojen ja oppimäärien sekä muiden osaamiskokonaisuuksien keskinäiset suhteet viitekehys parantaa suomalaisen tutkintojärjestelmän toimivuutta, selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä helpottaa koulutusjärjestelmän sisällä liikkumista. Tutkintojen ja muun osaamisen selkeällä asemoinnilla on myös työelämän kannalta suuri merkitys esimerkiksi vertailtaessa työnhakijoiden osaamista ja pätevyyttä. (HE 38/2012 vp, 20)

Esityksellä parannetaan määräaikaiseen työsuhteeseen palkatun työntekijän oikeutta saada tietoonsa määräaikaisuuden perusteen lisäksi määräaikaisen sopimuksen päättymisajankohta tai sen arvioitu päättymisajankohta. Lisäksi vuokratyötä koskevalla erityissäännöksellä pyritään parantamaan vuokratyöntekijöiden mahdollisuuksia arvioida vuokratyösopimuksen kestoa. Tavoitteiden toteutuessa määräaikaisten työntekijöiden mukaan lukien vuokratyöntekijöiden asema selkeytyisi ja paranisi. (HE 152/2012 vp, 3)

Työllisyyteen ja työelämään kohdistuvien vaikutusten arviointi on pysynyt vuosien mittaan alle viidenneksessä (kuvio 22). Vuonna 2005 näitä vaikutuksia tunnistettiin noin joka seitsemännessä esityksessä (14 %) ja vuonna 2009 jo lähes viidenneksessä (19 %). Vuoden 2012 osalta työllisyyteen ja työelämään kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen on hieman vähentynyt vuodesta 2009. Niitä tunnistettiin noin joka kuudennessa esityksessä (16 %). ”Ei vaikutuksia” -arviointit ovat hieman lisääntyneet.



**Kuvio 22** Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään vuosina 2005, 2009 ja 2012

Työllisyyteen ja työelämään kohdistuvia vaikutuksia on tunnistettu useimmin opetus- ja kulttuuriministeriössä (44 %) sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (39 %). Useimmin työllisyyteen ja työelämään kohdistuvat vaikutukset jätettiin arvioimatta oikeusministeriössä (96 %), ulkoasiainministeriössä (92 %), valtiovarainministeriössä (88 %) liikenne- ja viestintäministeriössä (86 %) sekä maa- ja metsätalousministeriössä (85 %). Yksityiskoh-  
taisemman tiedot löytyvät liitetaulukosta 13.

### 5.3 Sosiaali- ja terveysvaikutukset

Sosiaali- ja terveysvaikutuksiksi on luettu vaikutukset terveyskäyttäytymiseen ja kansantautien tärkeimpiin riskitekijöihin, vaikutukset terveys- ja sosiaali-  
palvelujen saatavuuteen ja vaikutukset ihmisten elinoloihin. Vaikutuslaji menee joissain tapauksissa kuitenkin limittäin esimerkiksi ympäristövaikutusten kanssa. Näissä tapauksissa oli usein kuitenkin tuotu erikseen esiin ympäristö-  
vaikutus ja tämän lisäksi terveysvaikutus, joten tulkintaa ei tässä suhteessa ole tarvittu, koska vaikutus on voitu tällöin merkitä kumpaankin kategoriaan.<sup>76</sup> Seuraavassa on esimerkkejä sosiaali- ja terveysvaikutusten arvioinneista.

<sup>76</sup> Sosiaali- ja terveysvaikutuksista tarkemmin esimerkiksi *Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset* 1999 ja Stakesin koulutusmateriaali lainsäädäntöhankkeiden muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimiseksi, *Stakes* 2008.

Esimerkeistä ensimmäinen koskee terveyden suojelua ja toinen velkaongelmista aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Esityksellä edistetään myös terveyden ja turvallisuuden suojelua. Terveydelle ja turvallisuudelle vaarallisen teknisen laitteen markkinoille saattamisen kieltäminen tai rajoittaminen vähentää tällaisten laitteiden aiheuttamien tapaturmien määrää ja sääntelyllä pyritään ehkäisemään vaarallisiksi todettujen laitteiden aiheuttamia vammoja ja kuolemantapauksia. (HE 204/2012 vp, 4)

Ehdotetut muutokset kuluttajasaatavien perintäkuluja koskeviin enimmäismääriin alentavat perintäkulujen määrää tavanomaisissa kuluttajasaatavissa. Näin voidaan jossain määrin estää sitä, että perintäkulujen maksuvelvollisuus pahentaa maksuvaikeuksista kärsivien yksityishenkilöiden velkaongelmia. Alhaisempi perintäkulujen määrä myös helpottaa jo syntyneiden velkaongelmien hoitamista. Samansuuntaisesti vaikuttaa tietyissä tilanteissa myös kuluttajavelallisen oikeus pyytää perintälain mukaisen perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään.

Ehdotettujen säännösten myötä voidaan vähentää myös niitä vakavia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja, joita ylivelkaantumiseen usein liittyy. (HE 57/2012 vp, 24–25)

Sosiaali- ja terveysvaikutusten tunnistaminen ja ”ei vaikutuksia” -arviointi on ollut kokonaisuudessaan kohtalaisen vähäistä. Vuonna 2005 näitä vaikutuksia tunnistettiin viidessä prosentissa esityksiä, vuonna 2009 seitsemässä prosentissa esityksiä ja vuonna 2012 kuudessa prosentissa esityksiä. ”Ei vaikutuksia” -arviointeja oli vain yhdessä prosentissa vuosina 2009 ja 2012 ja vuonna 2005 ei lainkaan. Näin ollen sosiaali- ja terveysvaikutukset jäävät suuressa osassa esityksiä kokonaan arvioimatta.

Sosiaali- ja terveysvaikutuksia tunnistettiin useimmin ympäristöministeriössä (33 %), sosiaali- ja terveysministeriössä (17 %) sekä maa- ja metsätalousministeriössä (15 %). Useilla eri hallinnonaloilla sosiaali- ja terveysvaikutuksia ei arvioitu lainkaan. Yksityiskohtaiset tiedot löytyvät liitetaulukosta 14.

## 5.4 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan mukaan muun muassa lainsäädäntötoiminnassa on otettava huomioon lapsen etu niissä asioissa, jotka koskevat lapsia. Sopimuksen toteutumista valvovan lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsia koskevissa asioissa tulisi

aina arvioida vaikutukset lapsiin<sup>77</sup>. Lapsiin ja nuoriin kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu esimerkiksi lasten kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lapsen etuun liittyviä asioita.<sup>78</sup> Seuraavissa esimerkeissä on arvioitu vaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Ensimmäinen esimerkki liittyy lapsen etuun ja toinen esimerkki lasten opetukseen.

Isän läsnäolo kotona lapsen ollessa pieni lähentää isän ja lapsen suhdetta, ja se on lapsen ja koko perheen edun mukaista. Isän itsenäisen hoitojakson aikana vanhemmat tottuvat siihen, että myös isä voi ottaa vastuun lapsen hoitamisesta äidin ollessa työssä. Uudistuksella voidaan aikaisempaa paremmin turvata isien itsenäinen hoitovastuu ja lyhentää äitien poissaoloa työstä. Myös lapsen kannalta ratkaisu olisi hyvä, koska lasta hoidettaisiin kotona pitempään. Uudistuksella olisi myönteinen vaikutus paitsi vanhempien asenteisiin myös asenteisiin yhteiskunnassa yleensä. (HE 111/2012 vp, 8)

Päivähoidon siirtäminen opetus- ja kulttuuriministeriöön muodostaisi niin lapsen ja perheiden kuin hallinnonkin näkökulmasta eheän varhaiskasvatuksen kokonaisuuden, jossa päivähoitopalvelujen, esiopetuksen, perusopetuksen ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan laadukasta jatkumoa voitaisiin ohjata ja kehittää kokonaisvaltaisesti. Eheä kasvatuksellinen jatkumo tukisi pienten lasten siirtymävaiheita perheen piiristä julkiseen varhaiskasvatukseen ja koulutustasolta toiselle. (HE 159/2012 vp, 30–31)

Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on aiempina vuosina tunnistettu kokonaisuudessaan vähän, eikä vuosi 2012 poikkea tästä linjasta. Vuonna 2005 lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin kahdessa prosentissa esityksiä. Vuoden 2009 osuus on ollut kolme prosenttia samoin kuin vuonna 2012. Myös ”ei vaikutuksia” -arviointi on ollut kokonaisuudessaan hyvin vähäistä. Vaikutusten arvioinnin jakautuminen eri hallinnonaloille löytyy liitetaulukosta 15.

## 5.5 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Yhdenvertaisuuteen kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu kaikki eri tahojen yhdenvertaisuuteen vaikuttavat toimenpiteet. Kyse voi siis olla eri kansalaisryhmien asemaan vaikuttamisesta tai yhtä lailla yritysten toimintamahdollisuuksien parantamisesta siten, että ne ovat yhdenvertaisemmassa asemassa keskenään. Yhdenvertaisuutta on siis katsottu tässä yhteydessä hyvin laveasti. Sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvat vaikutukset on katsot-

<sup>77</sup> *Convention on the Rights of the Child* 2003, 11.

<sup>78</sup> Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista ks. *Taskinen* 2006.

tu omana asianaan, joten ne jäävät tämän kategorian ulkopuolelle. Seuraavissa esimerkeissä ensin arvioidaan esitysten vaikutuksia työttömien yhdenvertaisuuteen ja sitten todistajien väliseen yhdenvertaisuuteen.

Työmarkkinoiden toimivuuden edistämisen ja työvoiman tarjonnan turvaamisen lisäksi ehdotukset parantaisivat henkilöasiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, kun kaikki palveluvalikoimaan sisältyvät palvelut olisivat kaikkien henkilöasiakkaiden käytössä. Esimerkiksi työhönvalmennusta voitaisiin jatkossa tarjota myös muille kuin vammaisille tai vaikeasti työllistyville asiakkaille, mikäli se olisi tarpeen työllistymisen tukemiseksi. Yhdenvertaisuutta parantaisi myös se, että harkinnanvaraisten taloudellisten etuuksien myöntäminen perustuisi ainoastaan työvoimapolitiisiin ja asiakkaiden taloudelliseen tilanteeseen liittyviin seikkoihin eikä siihen, mihin asiakasryhmään henkilö kuuluu tai mitä palvelua hän käyttää taikka minkä virkailijaryhmän asiakkaana hän on. (HE 133/2012 vp, 52)

Esitetty lainmuutos lisäisi todistajien välistä yhdenvertaisuutta, kun todistelusta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin siitä riippumatta, onko todistajaa kuultu paikan päällä, puhelimesta vai videoneuvottelussa. (HE 30/2012 vp, 4)

Yhdenvertaisuuteen kohdistuvien vaikutusten tunnistamisessa ei ole suurta vuosikohtaista vaihtelua: niitä tunnistettiin vuonna 2005 yhdeksässä, vuonna 2009 viidessä ja vuonna 2012 kahdeksassa prosentissa esityksiä. Vuonna 2012 yhdenvertaisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin suhteellisesti eniten opetus- ja kulttuuriministeriössä (44 %), työ- ja elinkeinoministeriössä (17 %) sekä oikeusministeriössä (13 %). Yhdenvertaisuusvaikutuksia ei arvioitu lainkaan ulkoasiainministeriössä, sisäasiainministeriössä, ympäristöministeriössä sekä puolustusministeriössä. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 16. Vaikutuslajin ”ei vaikutuksia” -arvioinnit ovat olleet samalla tasolla vuodesta riippumatta – niitä on ollut ainoastaan yksittäisissä esityksissä.

## 5.6 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Sukupuolivaikutuksien osalta on pyrittävä selvittämään eroja naisten ja miesten välillä. Mikäli vaikutuksia ei havaita, tulisi tämä todeta perusteissa. Sukupuolivaikutusten osalta korostuu siis ”ei vaikutuksia” -arviointi, vaikkei niitä tunnistettaisikaan, joskin painotus on vahvempi niin sanotussa Suva-oppaassa kuin oikeusministeriön kokoavassa yleisohjeis-

tuksessa.<sup>79</sup> Mikäli eroja sukupuolten välillä havaitaan, tulee tällöin arvioida esityksen vaikutukset. Vaikutukset tulee arvioida myös niissä tilanteissa, joissa lakihanke kohdistuu vain toiseen sukupuoleen.<sup>80</sup> Seuraavat esimerkit havainnollistavat sukupuolivaikutusten arviointia.

Lakiehdotus kohdentuu enemmän naisiin kuin miehiin, koska naiset elävät keskimäärin pitempään kuin miehet. Naisten ennakkollinen elinajanodote 0-vuotiaana on 83,2 vuotta ja miesten 76,7 vuotta. Mitä vanhemmasta ikäryhmästä on kysymys, sitä suurempi osa lain vaikutuspiiriin kuuluvista henkilöistä on naisia. Naisten suurempi osuus näkyy sosiaalipalvelujen asiakaskunnan sukupuolijakaumassa: säännöllisen kotihoidon ja tehostetun palveluasumisen asiakkaita vain kolmannes on miehiä. Vanhainkodeissa vastaava osuus on neljännes. (HE 160/2012 vp, 28)

Esityksellä on sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä parisuhteen eri muotojen neutraalia kohtelua parantavia vaikutuksia, sillä markkinoiden väärinkäyttöä koskevat ehdotukset soveltuvat sellaisenaan sekä miehiin että naisiin ja sisäpiiriläisen lähipiiriin kuuluvat avioliittolaisissa (243/1929) tarkoitetut aviopuolisotkin, rekisteröidystä parisuhteesta annetussa laissa (950/2001) tarkoitetut parisuhteen osapuolet ja avopuolisot. (HE 32/2012 vp, 92)

Sukupuoliin kohdistuvia vaikutuksia on tunnistettu kohtalaisen vähän vuodesta riippumatta. Vuonna 1994 näitä vaikutuksia on tunnistettu yhdessä<sup>81</sup>, vuonna 1998 kahdessa<sup>82</sup>, vuonna 2005 kuudessa, vuonna 2009 seitsemässä ja vuonna 2012 viidessä prosentissa esityksiä. Sukupuolivaikutusten arviointi näyttäisi siis lisääntyneen vuoteen 2009 saakka, josta se on hieman laskenut vuoteen 2012. ”Ei vaikutuksia” -arvioinneissa on jonkin verran vaihtelua. Vuonna 2005 näitä arviointeja oli sukupuolivaikutusten osalta kuudessa prosentissa esityksiä, vuonna 2009 kolmessa prosentissa esityksiä ja vuonna 2012 viidessä prosentissa esityksiä. Sukupuolivaikutusten kokonaan arvioimatta jättäminen vaikuttaisi pitkällä aikavälillä vähentyneen hieman, tosin vaikutusten arviointi on edelleen kokonaisuudessaan vähäistä.

Eniten sukupuolivaikutuksia tunnistettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä (14 %). Muiden ministeriöiden osalta vaikutuksia tunnistettiin yksittäistapauksissa. Useiden ministeriöiden osalta sukupuolivaikutuksia ei arvioitu lainkaan. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 17.

<sup>79</sup> Ks. edellinen viite.

<sup>80</sup> *Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa* (suvaopas) 2007, 8. Ks. myös *Sukupuolisilmälasis käytössä, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisu* 2009.

<sup>81</sup> *Ervasti – Tala* 1996, 93.

<sup>82</sup> *Ervasti – Tala – Castrén* 2000, 42.



## 5.7 Kielelliset vaikutukset

Kielellisiksi vaikutuksiksi on katsottu eri kielten asemaan liittyvät vaikutukset. Kielellisten vaikutusten arviointi on ollut kokonaisuudessaan vähäistä, kuten useiden muidenkin yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi. Seuraavissa esimerkeissä arvioidaan kielellisiä vaikutuksia kielilakien toteutumisen kautta.

Vaaratiedotteen kääntämistehtävässä avustamisen osoittamisen Häätäkeskuslaitokselle arvioidaan parantavan huomattavasti kielilainsäädännön toteutumista vaarallisista tapahtumista tiedottamisessa. Vaaratiedotteiden välittäminen väestölle tiedoksi molemmilla kansalliskielillä, tietyissä tapauksissa saamen kielellä, sekä mahdollisesti myös muilla kielillä edistää väestön turvallisuutta ja luo myönteistä turvallisuusilmapiiriä. (31/2012 vp, 7)

Ehdotettu uudistus ei vaarantaisi asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista vaan mahdollisuus järjestää toimintoja joustavasti koko maan alueella loisi nykyistä paremmat edellytykset myös kielellisten näkökohtien huomioon ottamiseen toimintoja järjestettäessä, kun palvelujen suunnittelu ja resursointi tapahtuisi valtakunnallisesti. Tullilla olisi toimipaikkoja myös saamen kielilaissa (1086//2003) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella. (HE 145/2012 vp, 9)

Vuonna 2005 kielellisiä vaikutuksia ei tunnistettu yhdessäkään esityksessä ja vain yhdessä esityksessä oli maininta, että esityksellä ei ole vaikutuksia kielten asemaan. Vuonna 2009 kielellisiä vaikutuksia on tunnistettu kuudessa prosentissa esityksiä, mutta vaikutusten tunnistaminen on vähentynyt tästä vuoteen 2012, jolloin vaikutuksia tunnistettiin kahdessa prosentissa esityksiä. Yksityiskohtaiset tiedot eri hallinnonaloilta löytyvät liitetaulukosta 18.

## 6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

### 6.1 Vaikutukset rikostorjuntaan ja turvallisuuteen

Rikostorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu nimensä mukaisesti kuuluvaksi erilaiset rikollisuuteen ja sen torjuntaan liittyvät vaikutukset, kuten esimerkiksi harmaan talouden torjunta, vaikutukset ihmisten alttiuteen tehdä rikoksia ja rikosten tekemisen helppouteen. Lisäksi tähän kategoriaan on katsottu kuuluvaksi erilaiset turvallisuuteen kohdistuvat vaikutukset, kuten vaikutukset pelastustoimeen. Työturvallisuusasiat on katsottu kuuluvaksi työelämään kuuluviksi vaikutuksiksi. Seu-

raavassa on esimerkkejä rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen liittyvistä vaikutusten arvioinneista. Ensimmäisessä esimerkissä käsitellään turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia ja jälkimmäisessä rikostentorjuntavaikutuksia.

Opetusluvalla annettavaa moottoripyörän ajokorttiopetusta koskevalla yhteisopetusvaatimuksella yhdenmukaistettaisiin menettelyä B- ja AM-luokan opetuslupaopetuksen kanssa. Vaatimuksella ohjattaisiin opetustapahtuman toteutusta ja kiinnitettäisiin huomio kaksipyöräisen ajoneuvon kuljettamisen erityisvaatimuksiin. Opetuksen vaikuttavuuden parantamiseen pyritään myös vaatimuksella, jonka mukaan moottoripyörän ajokortin luokkaa korotettaessa kokemusta täydentävällä opetuksella opetus on saatava autokoulussa, jollei opetuslupaopettajalla ole moottoripyöräopetusta antavan liikenneopettajan kelpoisuutta. Muutoksilla pyritään lisäämään moottoripyörän ajokortin suorittajien turvallisuutta. Tyypillisiä moottoripyörällä tapahtuvia onnettomuuksia on ulosajo tieltä sekä törmäykset risteyksessä ja peräänajot. (144/2012 vp, 8)

Esitykseen sisältyvä oikeus tallettaa havaintotietoja vaikuttaisi poliisin toiminnan suuntaamiseen ja rikosten ennalta estämiseen ja niiden selvittämiseen. Poliisitoiminnan kannalta on tärkeää saada käytössä olevat järjestelmät palvelemaan tiedon tuottamista ja analysointia systemaattisesti. Ehdotettu säännös havaintotietojen tallentamisesta mahdollistaisi pysyvän valtakunnallisen havaintotietojen tallentamisen ja käytön tukemaan poliisin operatiivisia tehtäviä. Samalla tietojen suojaaminen helpottuisi tallennusalojen keskitymisen myötä. (HE 66/2012 vp, 12–13)

Rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin vuonna 2012 14 prosentissa esityksiä, mikä on hieman enemmän, kuin vuonna 2009, jolloin näitä vaikutuksia tunnistettiin 10 prosentissa. Vuonna 2005 tunnistettujen vaikutusten osuus on ollut vuoden 2012 tavoin 14 prosenttia. Eniten rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin vuonna 2012 sisäasiainministeriössä (64 %), liikenne- ja viestintäministeriössä (32 %) ja ulkoasiainministeriössä (31 %). Vaikutuslajin ”ei vaikutuksia” -arvioinnit ovat olleet vähäisiä kaikkina vertailtavina vuosina. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 19.

## 6.2 Aluekehitysvaikutukset

Sekä kansallisesti että EU:n tasolla on kiinnitetty huomiota alueellisten vaikutusten arviointiin. Vuoden 2007 vaikutusten arviointi ohjeistus on tältä osin kohtalaisen suppea, mutta sisäasiainministeriöstä on annettu vuonna 2004 ohjeistus aluekehitysvaikutusten arviointiin, joka on katta-

vuodeltaan ja varsinkin tarkastuslistansa osalta laajempi<sup>83</sup>. Myös EU:n tasolla on annettu alueellisten vaikutusten arviointiin käytännön opas, jossa esiteltyä menetelmää voi hyödyntää eräänlaisena vaikutusten tunnistusvälineenä.<sup>84</sup> Aluekehitysvaikutuksiksi on tässä tutkimuksessa katsottu esimerkiksi eri alueiden yritysten toimintaedellytyksiin kohdistuvat vaikutukset, samoin kuin vaikutukset eri alueilla saataviin palveluihin ja väestön muutoliikkeeseen. Niissä tapauksissa, joissa on tuotu ilmi aluevaikutuksia esimerkiksi Euroopan tasolla, ne on myös luettu tähän kategoriaan kuuluviksi. Seuraavassa on esimerkkejä aluekehitysvaikutusten arvioinneista.

Käytännössä lisäalueluovutusten poistaminen luopumistavoista heikentää pienehköjen tilojen viljelijöiden mahdollisuuksia lopettaa maatalouden harjoittaminen ennen vanhuuseläkeiän saavuttamista. On mahdollista, että tämä vaikutus painottuu maan itä- ja pohjoisosiin, missä tilakoko on keskimäärin pienempi kuin maan etelä- ja länsiosissa ja tuen suhteellinen vaikutus lisäalueluovutuksiin todennäköisesti suurempi kuin muualla maassa. Toisaalta itä- ja pohjoisosissa tilojen keskinäiset etäisyydet jo nyt ovat niin pitkiä, että luopuminen lisäalueluovutuksen avulla etäisyyttä koskevat rajoitukset huomioon ottaen ei ole ollut yksinkertaista nykyisinkään. Suurin osa lisäalueluovutuksista toteutetaan nykyisin maan etelä- ja länsiosissa. Poistamalla lisäalueluopuminen luopumistavoista tämä tukimuoto ei enää ole vaikuttamassa tilakoon kasvamiseen ja siten maatalouden rakenteen parantamiseen. Toisaalta maan etelä- ja länsiosissa on lisäalueille muutoinkin kysyntää ja tilojen väliset etäisyydet sellaiset, että tilusrakenteen voi olettaa parantuvan ilman tukeakin, joskin todennäköisesti hitaammin kuin tuen avulla. (HE 103/2012 vp, 10)

Yleisradio toimii nykyisin sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Ehdotuksessa huomioidaan myös mahdollisuudet alueellisten palveluiden kehittämiseen ja sitä kautta parannetaan mahdollisuuksia alueellisten sisältöpalveluiden tarjonnalle. (HE 29/2012 vp, 31)

Aluekehitysvaikutuksia tunnistettiin vuonna 2012 kolmessa prosentissa esityksiä, mikä on vähemmän, kuin vuonna 2009, jolloin näitä vaikutuksia tunnistettiin kuudessa prosentissa. Vuoden 2005 osalta aluekehitysvaikutuksia on tunnistettu vuoden 2012 tavoin kolmessa prosentissa esityksiä. Vaikutuslajissa ”ei vaikutuksia” -arviointeja oli kahdessa prosentissa esityksiä vuonna 2012, kun vuosien 2009 ja 2005 osuus on ollut yksi prosentti. Arviointi on siten ollut vuosien mittaan kokonaisuudessaan vähäistä. Eri hallinnonalojen

<sup>83</sup> *Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista 2004.*

<sup>84</sup> *ESPON 2012.* Ohjeistuksen mukaan sitä voidaan soveltaa EU:n ohella myös kansallisessa vaikutusten arvioinnissa, alaviite 2.

välillä ei ole merkittäviä eroja aluekehitysvaikutusten arvioinnissa. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 20.

EU:n aluekehitysvaikutuksia koskeva hanke tarjoaa hyvän listan siitä, mitä vaikutuksia tulisi arvioida alueittain. Kotimainen ohjeistus on tähän nähden suppeampi keskittyen ainoastaan taloudellisiin vaikutuksiin ja palveluiden saatavuuteen. *Keinänen* onkin esittänyt, että aluevaikutuksia tulisi kotimaisessa lainvalmistelussa arvioida laajemmin ja ulottaa tarkastelua laajemmalle esimerkiksi elinympäristön ja sosiaalistenkin vaikutusten arviointiin. Lisäksi tulisi kehittää tilastoaineistojen kehittämisstrategiaa.<sup>85</sup>

### 6.3 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan

Tietoyhteiskuntaan kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu ensinnäkin vaikutukset tietosuojaan ja yhteiskunnan riippuvuuteen tietotekniikasta. Lisäksi kategoriaan on katsottu kuuluvaksi vaikutukset tietoyhteiskuntapalveluihin ja niiden saatavuuteen. Esimerkkinä tällaisista vaikutuksista on sähköiseen asiointiin liittyvät vaikutukset. Seuraavassa on esimerkkejä tietoyhteiskuntavaikutuksista, jotka liittyvät tietoyhteiskunnan kehittymiseen ja sähköisen kommunikaation parantumiseen.

Asettamalla toimilupiin valtioneuvoston taajuuspoliittisen periaatepäätöksen linjausten mukaiset peittoaluevelvoitteet, voidaan vuoteen 2019 mennessä saada lähes kaikkien suomalaisten saataville nopeat langattomat yhteydet, jotka mahdollistavat muun muassa tiedon nopeamman siirtämisen sekä liikkuvan kuvan. Nopeat langattomat verkot voivat mahdollistaa myös aivan uudenlaisten sähköisten palveluiden kehittämisen. Nopeat langattomat yhteydet edistävät näin ollen merkittävästi tietoyhteiskunnan kehittymistä ja tarjoavat merkittäviä etuja sekä kuluttajille että kansantaloudelle kokonaisuudessaan. (HE 72/2012 vp, 21)

Ehdotuksen mukaan maksuvaatimukset ja maksusuunnitelmat voitaisiin jatkossa tehdä tietyissä tilanteissa paitsi kirjallisina myös muuta pysyvää tapaa käyttämällä. Tämä edistää sähköistä kommunikaatiota. (HE 57/2012 vp, 25)

Tietoyhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten arviointi on kokonaisuudessaan ollut vähäistä. Vuonna 2012 vaikutuksia tunnistettiin kuudessa, vuonna 2009 viidessä ja vuonna 2005 yhdessä prosentissa esityksiä. Määrä on siis ollut hieman kasvusuuntaan, mihin syynä voi olla sähköisen asioinnin ja palveluiden yleistymisen.

---

<sup>85</sup> *Keinänen* 2012, 14.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia tunnistettiin useimmin maa- ja metsätalousministeriössä (15 %) ja liikenne- ja viestintäministeriössä (14 %). Tietoyhteiskuntavaikutuksia ei arvioitu lainkaan sisäasiainministeriössä, puolustusministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä eikä ympäristöministeriössä. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät liitetaulukosta 21.

## 7 Yhteenveto edellä esitetyistä vaikutusten arvioinneista

Yhteenveto tunnistetuista vaikutuksista on alla taulukossa 6. Vaikutuksia tunnistettiin vuonna 2012 eniten julkistalouteen, viranomaisiin, yrityksiin sekä kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Vuosien 2005 ja 2009 osalta eniten tunnistettuja vaikutuksia on ollut julkistalouteen, viranomaisiin, yrityksiin sekä kotitalouksiin. Suurin muutos tunnistettujen vaikutusten osalta on viranomaisvaikutuksissa, joissa tunnistaminen on lisääntynyt 12 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2012. Julkistaloudellisten vaikutusten tunnistaminen on lisääntynyt 10 prosentilla tällä aikavälillä. Myös yritysvaikutusten tunnistaminen lisääntyi vuoteen 2009, mutta on vähentynyt siitä seitsemän prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Kansalaisten asemaan kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen on myös lisääntynyt kuusi prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2012. Muiden vaikutuslajien osalta tunnistettujen vaikutusten osuus on muuttunut muutamia prosentteja suuntaan ja toiseen.

**Taulukko 6** Yhteenveto tunnistetuista vaikutuksista vuosilta 2005, 2009 ja 2012

	2005 %	2009 %	2012 %
Julkistalous	52	61	62
Kansantalous	6	11	10
Yritykset	35	45	38
Kotitaloudet	22	21	18
Viranomaiset	47	56	59
Kansalaisten asema	15	16	21
Työllisyys ja työelämä	14	19	16
Sosiaali- ja terveysvaikutukset	5	7	6
Lapset ja nuoret	2	3	3
Yhdenvertaisuus	9	5	8
Sukupuolten tasa-arvo	6	7	5
Kielelliset vaikutukset	0	6	2
Ympäristö	10	13	8
Rikostentorjunta ja turvallisuus	14	10	14
Aluekehitys	3	6	3
Tietoyhteiskunta	1	5	6

Vaikka joidenkin vaikutuslajien osalta on havaittavissa tunnistamisen lisääntymistä pidemmällä aikavälillä, on kuitenkin todettava, että vaikutusten varsinainen tunnistaminen on kokonaisuudessaan hieman vähentynyt vuodesta 2009 vuoteen 2012. Sen sijaan vaikutuslajien ”ei vaikutuksia” -arvioinnit ovat lisääntyneet hieman. Yksityiskohtaiset tiedot tältä osin löytyvät liitetaulukosta 22. Myös vaikutusarviointijakson laajuus on kasvanut vuosien 2005 ja 2012 välillä.

Kansalaisiin ja yksilöihin kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen yleisesti on pysynyt kohtalaisen samalla tasolla vuodesta riippumatta. Vuonna 2005 54 prosentissa esityksiä tunnistettiin jokin seuraavista vaikutuslajeista: vaikutukset kotitalouksiin, kansalaisten asemaan, työllisyyteen ja työelämään, tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, lapsiin/nuoriin sekä sosiaali- ja terveysvaikutuksia. Vuoden 2009 osuus on 56 prosentissa ja vuonna 2012 osuus on ollut 57 prosenttia, joten yksilöihin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisen voidaan havaita aavistuksen lisääntyneen vuosien mittaan, mutta arviointi on edelleen kohtalaisen vähäistä. Ainoastaan 13 prosentissa esityksiä oli esitetty kielteisiä yksilöihin kohdistuvia vaikutuksia (kielteisistä vaikutuksista enemmän seuraavassa luvussa).

Valmistelutavalla saattaa olla jonkinlaista vaikutusta siihen, kuinka usein eri vaikutuksia arvioidaan. Mitään yksiselitteisiä johtopäätöksiä tämän suhteen on kuitenkin vaikea tehdä, koska on mahdollista, että samaan aikaan vaikuttavat myös muut tekijät, kuten substanssi tai valmisteltavan esityksen laaja-alaisuus, joilla on valmistelutapaa suurempi merkitys vaikutusten arvioinnissa.

Vaikutusten arvioinnissa on huomattava myös valmistelun realiteetit. Lainsäädäntöhankkeissa vaikutusten arviointi ei aina välttämättä tyhjenny siihen, mitä hallituksen esitykseen kirjataan. Taustalla saattaa olla laajojakin pohdintoja vaikutuksista, jotka kiteytetään hallituksen esityksien vaikutusten arviointia koskevaan jaksoon. Päätöksentekijän näkökulmasta hallituksen esityksissä olevat kirjaukset ovat keskeinen vaikutuksia koskeva dokumentointi, jonka pohjalta päätöksiä on tehtävä, minkä vuoksi kirjauksille asetettavat vaatimukset ovat korkeat. Kirjausten tulisi tällöin tuoda esille ne olennaiset tiedot ja perusteet, jotka koskevat vaikutuksia. *Ahtosen ym.* selvityksessä valiokuntien näkemyksestä lainvalmistelun laadusta havaittiin, että vaikutusarviointeja pidettiin puutteellisina. Tämä kertoo siitä, että myös vaikutusten taustalla olevien perustelujen esiin kirjaamisessa on vielä parantamisen varaa päätöksentekijöidenkin näkökulmasta.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Ahtonen – Keinänen – Kilpeläinen 2011, 156.

## 8 Määrälliset vaikutusten arvioinnit ja kielteiset vaikutukset

Vaikutusten arvioinnin ohjeistuksen mukaan vaikutuksia tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida määrällisesti<sup>87</sup>. Taulukosta 7 käy esille ne vaikutuslajit, joita oli eniten arvioitu määrällisesti. Määrällisten arviointien osalta on huomattava, että lukumääräisiksi arvioinniksi on luettu ne vaikutusten arvioinnit, jotka sisältävät edes yhden lukuarvon. Eniten määrällisesti on arvioitu vaikutuksia julkiseen talouteen, jonka osuus on kasvanut 10 prosenttia vuodesta 2005. Lisäksi yritysvaikutusten määrällinen arviointi on hieman lisääntynyt vuodesta 2005. Viranomaisvaikutuksia, samoin kuin vaikutuksia kotitalouksiin arvioidaan jonkin verran määrällisesti, mutta muiden vaikutuslajien osalta määrälliset arviot vaihtelevat suuntaan ja toiseen muutamia prosenttiyksikköjä. Näiden vaikutuslajien osalta ei voida tehdä johtopäätöksiä niiden kehityssuunnasta niiden vähäisten määrien vuoksi.

**Taulukko 7** Määrälliset vaikutusten arvioiden osuus vuosien 2005, 2009 ja 2012 hallituksen esityksissä

	2005	2009	2012
	%	%	%
Julkistalous	36	45	46
Kansantalous	0	3	1
Yritykset	8	11	14
Viranomaiset	10	15	13
Kotitaloudet	7	5	9
Työllisyys ja työelämä	1	4	3
Kansalaisten asema	0	0	1
Yhdenvertaisuus	0	0	0
Lapset ja nuoret	0	0	0
Sukupuolten tasa-arvo	0	1	0
Kielelliset vaikutukset	0	0	0
Sosiaali- ja terveysvaikutukset	0	0	0
Ympäristö	0	0	2
Rikostentorjunta ja turvallisuus	0	0	1
Aluekehitys	0	0	0
Tietoyhteiskunta	0	0	1

<sup>87</sup> *Rantalan* tutkimuksessa lainvalmistelun laadusta hallituksen kärkihankkeissa toisaalta havaittiin, että talousalan asiantuntijat arvostivat määrällisten arvioiden ohella myös laadullisia arvioita. Yhtenä vaikutusarvioinnin lähtökohtana tutkimuksessa tarkasteltiin myös vaikutusarvioinnin loogisuutta eli tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten keskinäistä johdonmukaisuutta ja vaikutusmekanismien avaamista. *Rantala* 2011, 190.

Hallituksen esityksistä tarkasteltiin myös kielteisiä vaikutusten arviointoja. Niillä tarkoitetaan yksittäisiä vaikutuksia, jotka ovat luettavissa kielteisiksi (esimerkiksi menojen tai työmäärän lisääntyminen, resurssien leikkaaminen), vaikka kokonaisarvioinnin kannalta tilanne muuttuisi positiiviseksi esimerkiksi pidemmällä aikavälillä. Kielteisten vaikutusten arviointia ja varsinkin niiden lisääntymistä voidaan yleisesti pitää positiivisena asiana vaikutusarviointien kannalta siksi, että se lisää vaikutusarviointien uskottavuutta ja samalla myös luotettavuutta. Tämä antaa paremman lähtökohdat päätöksentekijöiden harkinnalle.

Kielteisten vaikutusten arviointi on ollut kohtalaisen yleistä julkistaloudellisten vaikutusten, yritysvaikutusten ja viranomaisvaikutusten osalta. Myös kotitalouksille esitettiin jonkin verran kielteisiä vaikutuksia. Muiden vaikutuslajien osalta kielteisten vaikutusten arviointi on ollut huomattavasti vähäisempää. Kielteisten julkistaloudellisten vaikutusten arviointi on vähentynyt kohtalaisen paljon aikaisempiin vuosiin nähden. Tämä saattaa johtua siitä, että säästöjen määrä esitysten tavoitteena on lisääntynyt, jolloin kielteisille julkistaloudellisille vaikutuksille ei ole yhtä lailla sijaa esityksissä. Muiden vaikutuslajien osalta ei voida yhtä yksiselitteisesti todeta määrän kehittymistä suuntaan tai toiseen, eikä harvemmin esiintyvien vaikutuslajien osalta voida tehdä johtopäätöksiä lainkaan niiden vähäisen määrän vuoksi.

**Taulukko 8** Kielteisten vaikutusten arviointi vuosien 2005, 2009 ja 2012 hallituksen esityksissä

	2005	2009	2012
	%	%	%
Julkistalous	41	50	34
Kansantalous	0	0	1
Yritykset	17	22	21
Viranomaiset	28	33	32
Kotitaloudet	7	5	8
Työllisyys ja työelämä	1	1	3
Kansalaisten asema	1	1	1
Yhdenvertaisuus	0	0	0
Lapset ja nuoret	0	0	0
Sukupuolten tasa-arvo	0	1	0
Kielelliset vaikutukset	0	0	0
Sosiaali- ja terveysvaikutukset	0	0	1
Ympäristö	0	1	2
Rikostorjunta ja turvallisuus	0	0	1
Aluekehitys	0	1	0
Tietoyhteiskunta	0	0	0



## 9 Esitysten sisällölliset ominaisuudet ja vaikutusten arviointi

Vaikutusten tunnistamisen ja esitysten tavoitteiden välisen yhteyden tarkastelu antaa jonkinlaisen kuvan siitä, minkä tyyppisissä esityksissä mitään vaikutuksia esiintyy useimmin. Esityksissä, joissa oli kansallinen sisällöllinen tavoite tai muu kansallinen tavoite, tunnistettiin useimmin julkistaloudellisia vaikutuksia, viranomaisvaikutuksia ja yritysvaikutuksia. Direktiivin tai puitepäättöksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä useimmin tunnistettiin viranomaisvaikutuksia, yritysvaikutuksia ja julkistaloudellisia vaikutuksia. Kansainvälisten sopimusten yhteydessä useimmin tunnistettiin viranomaisvaikutuksia, julkistaloudellisia vaikutuksia, yritysvaikutuksia ja vaikutuksia kansalaisten asemaan. Hallinnon rationalisoinnin osalta suurin tunnistettu vaikutusryhmä oli viranomaisvaikutukset ja julkistaloudelliset vaikutukset ja säästöjen osalta julkistaloudelliset ja kotitalousvaikutukset. Muiden syiden osalta useimmin tunnistettiin julkistaloudellisia vaikutuksia.

Samaa asiaa voidaan tarkastella myös vaikutuslajien esiintyvyyden näkökulmasta. Julkistaloudellisia vaikutuksia tunnistettiin useimmin, kun esityksen tavoitteena oli säästö ja kansantaloudellisia vaikutuksia silloin, kun tavoite oli kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamisessa. Yritysvaikutuksia tunnistettiin useimmin direktiivien tai puitepäättöksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä ja kotitalousvaikutuksia säästöjen yhteydessä. Viranomaisvaikutuksia tunnistettiin useimmin, kun tavoitteena oli direktiivin tai puitepäättöksen kansallinen täytäntöönpano. Kansalaisten asemaan kohdistuvia vaikutuksia tunnistetaan useimmin kansainvälisten sopimusten yhteydessä ja työllisyyteen ja työelämään kohdistuvia vaikutuksia kansallisten sisällöllisten tavoitteiden yhteydessä. Sosiaali- ja terveysvaikutuksia tunnistettiin useimmin direktiivien ja puitepäättösten yhteydessä ja lapsiin kohdistuvia vaikutuksia hallinnon rationalisoinnin yhteydessä. Yhdenvertaisuuteen kohdistuvia vaikutuksia oli useimmin sisällöllisten tavoitteiden yhteydessä samoin kuin sukupuolten väliseen tasa-arvoon kohdistuvia vaikutuksia. Kielelliset vaikutukset esiintyivät useimmin hallinnon rationalisoinnin yhteydessä. Ympäristövaikutuksia sekä rikostorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin useimmin kansainvälisten sopimusten yhteydessä. Aluekehitysvaikutukset olivat useimmin säästöjen yhteydessä ja tietoyhteiskuntavaikutukset direktiivien ja puitepäättösten yhteydessä (taulukko 9). Tiedot ”ei vaikutuksia” -arviointien osalta löytyvät liitetaulukosta 25.

**Taulukko 9** Vaikutusten tunnistaminen eri tavoitekategorioiden

	Sisällölliset tavoitteet		Direktiivi tai puitepäättös		Kv-sopimus		Hallinnon rationalisointi		Säästö		Muu syy	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Julkistalous	52	66	13	52	14	41	23	61	16	100	4	80
Kansantalous	10	13	1	4	5	15	1	3	1	6	1	20
Yritykset	33	42	13	52	11	32	9	24	7	44	2	40
Kotitaloudet	21	27	4	16	3	9	1	3	6	38	1	20
Viranomaiset	48	61	19	76	16	47	26	68	4	25	2	40
Kansalaisten asema	16	20	4	16	10	29	10	26	1	6	0	0
Työllisyys ja työelämä	18	23	3	12	3	9	2	5	4	25	2	40
Sos. ja terv.	5	6	4	16	1	3	1	3	1	6	0	0
Lapset/nuoret	3	4	0	0	0	0	2	5	0	0	0	0
Yhdenvertaisuus	11	14	1	4	1	3	2	5	0	0	0	0
Tasa-arvo	5	6	1	4	0	0	2	5	0	0	1	20
Kielelliset	1	1	0	0	0	0	2	5	0	0	0	0
Ympäristö	6	8	3	12	5	15	2	5	0	0	0	0
Rikokset ja turvallisuus	10	13	4	16	9	26	4	11	0	0	0	0
Aluekehitys	3	4	0	0	1	3	1	3	1	6	0	0
Tietoyhteiskunta	5	6	4	16	1	3	2	5	0	0	0	0

Tarkastelussa on pyritty ottamaan huomioon myös sääntelyn alaa koskeva tieto yleisellä tasolla. Näin ollen saadaan hieman parempi kuva siitä, onko esityksissä arvioitu niitä vaikutuksia, joita niissä mahdollisesti pitäisi arvioida. Kokonaisuuden kannalta ei ole mielekästä, että kaikissa esityksissä arvioidaan kaikkia vaikutuksia ja vaikutusten arvioinnin ohjeistuksen mukaan esityksissä tulisi arvioida *olennaisia vaikutuksia*<sup>88</sup>. Esitysten sisällöllisiä ominaisuuksia on pyritty havainnollistamaan jaottelulla sääntelyn alan mukaan. Jaottelu on karkea, koska oikeudenalojen väliset rajat ovat yleisestikin häilyviä, ja rajaa niiden on välillä hankala vetää. Jotkin esitykset olisi tästä syystä sisältönsä puolesta mahdollista sijoittaa useampaankin kuin yhteen kategoriaan. Tästä syystä esitettävät tulokset ovat enemmänkin suuntaa-antavia.

<sup>88</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007, 8.

Jaottelun lähtökohtana ovat toimineet eri oikeudenalojen väliset tyypilliset jaottelut. Niistä johdettiin käsillä olevan aineiston jäsenyyksen kannalta tarkoituksenmukaisin luokittelu. Sääntelyn ala on siten jaoteltu hallinnolliseen sääntelyyn<sup>89</sup>, verosääntelyyn<sup>90</sup>, yrityssääntelyyn<sup>91</sup>, ympäristösääntelyyn<sup>92</sup>, perhe-, sosiaali-, terveys ja koulutussääntelyyn<sup>93</sup>, työoikeudelliseen sääntelyyn<sup>94</sup>, rikos- ja prosessioikeudelliseen sääntelyyn<sup>95</sup>, markkina- ja kilpailusääntelyyn<sup>96</sup>, maanpuolustus- ja turvallisuussääntelyyn<sup>97</sup>,

<sup>89</sup> Esimerkiksi HE 106/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain 15 a §:n muuttamisesta tai HE 14/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alusliikennepalvelulain muuttamisesta sekä laiksi meriliikennetietojen keräämisestä ja meriliikenteen tilastojen laatimisesta annetun lain kumoamisesta.

<sup>90</sup> Esimerkiksi HE 25/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonnalisäverolain muuttamisesta.

<sup>91</sup> Esimerkiksi HE 45/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta tai HE 78/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.

<sup>92</sup> Esimerkiksi HE 130/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläintautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi tai HE 36/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista, ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja merensuojelulain 7 §:n muuttamisesta sekä Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen II ja III liitteeseen tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

<sup>93</sup> Esimerkiksi HE 111/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta sekä lasten päivähoidosta annetun lain 11a §:n muuttamisesta ja HE 27/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain muuttamisesta ja yliopistolain voimaannpanosta annetun lain voimaannpanosta.

<sup>94</sup> Esimerkiksi HE 64/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta, hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta ja valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin muuttamisesta tai HE 135/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta. Näin ollen siis työttömyysetuudet ovat katsottu työoikeudelliseen sääntelyyn kuuluviksi samoin kuin työeläkkeet.

<sup>95</sup> Esimerkiksi HE 141/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevaksi lainsäädännöksi ja HE 85/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

<sup>96</sup> Esimerkiksi HE 9/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamiseksi tai HE 197/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta. Tähän kategoriaan kuuluvat esitykset ovat usein sijoitettavissa myös muihin kategorioihin (erityisesti yrityssääntelyyn), mutta tässä yhteydessä on pyritty huomioimaan esityksen kilpailuoikeudellinen puoli, mikäli se erityisesti korostuu tavoitteissa.

<sup>97</sup> Esimerkiksi HE 50/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kauppaa, kehitystä ja yhteistyötä koskevan sopimuksen muuttamisesta Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Etelä-Afrikan tasavallan välillä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta tai HE 71/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle suuronnettomuuksien torjunnasta teollisuudessa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

muuhun kansalaisiin liittyvään sääntelyyn<sup>98</sup> ja lisäksi johonkin muuhun sääntelyyn<sup>99</sup>. Edellä mainituista on huomioitava, että nekin menevät osin keskenään päällekkäin, kuten esimerkiksi yrityssääntely ja markkina- ja kilpailusääntely, mutta kategoriat on pystytty kohtalaisen selkeästi erottamaan toisistaan siten, että kilpailuun vaikuttava sääntely on pidetty erossa muusta yrityssääntelystä (kuten esimerkiksi erilaisista maksuista). Seuraavassa esitettäviin tuloksiin on siten suhtauduttava varauksella, mutta niistä saadaan kuitenkin suuntaa-antava yleiskuva esitysten sisällön suhteesta vaikutusten arviointiin. Kaikkien sääntelyalojen osalta yksityiskohtaiset tiedot löytyvät jäljempänä taulukosta 10.

*Hallinnollisen sääntelyn* osalta vajaassa kahdessa kolmanneksessa (65 %) tunnistettiin sekä julkistaloudellisia vaikutuksia että viranomaisvaikutuksia. Kolmanneksessa (33 %) näistä esityksistä tunnistettiin yritysvaikutuksia. Vähemmän arvioitiin vaikutuksia yksityisiin yleisesti, mikä sinällään on luonnollista hallinnollisen sääntelyn luonne huomioden. *Verosääntelyn* osalta usein (71 %) tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen ja reilussa kolmanneksessa (35 %) vaikutuksia viranomaisiin ja yrityksiin. Vajaassa viidenneksessä (19 %) tunnistettiin vaikutuksia kotitalouksiin. Myös tältä osin yksityisiin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin harvoin, mikä on kohtalaisen luonnollista myös tässä yhteydessä.

*Yrityssääntelyn* osalta eniten tunnistettiin yritysvaikutuksia, joita oli noin neljässä viidenneksessä (82 %) yrityssääntelyesityksiä. Lisäksi vajaassa kahdessa kolmanneksessa (64 %) tunnistettiin vaikutuksia viranomaisiin ja reilussa neljänneksessä (27 %) vaikutuksia kotitalouksiin. Yhtä usein tunnistettiin vaikutuksia myös kansalaisten asemaan ja toimintaa yhteiskunnassa. *Ympäristösääntelyn* osalta aina tunnistettiin vaikutuksia viranomaisiin ja kolmessa neljänneksessä (75 %) tunnistettiin vaikutuksia sekä julkistalouteen että yrityksiin. Ympäristövaikutuksia tunnistettiin vajaassa kahdessa kolmanneksessa (63 %) näitä esityksiä. Puolessa esityksiä tunnistettiin myös sosiaali- ja terveysvaikutuksia, joista suurin osa lienee kuitenkin nimenomaan terveysvaikutuksia.

*Perhe-, sosiaali-, terveys- ja koulutussääntelyn* osalta eniten tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen (75 %). Vajaassa puolessa (45 %) näistä esityksistä tunnistettiin viranomaisvaikutuksia ja vaikutuksia kotitalouk-

<sup>98</sup> Esimerkiksi HE 55/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (eri sukupuolten vakuutusmaksujen yhtenäistäminen, voisi olla myös yrityssääntelyä) tai HE 69/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hedelmöityshoidosta annetun lain 16 ja 19 §:n muuttamisesta.

<sup>99</sup> Kategoriaan kuuluvat esitykset, jotka eivät erityisen hyvin istuneet mihinkään muuhun edellä mainittuun kategoriaan. Esimerkiksi HE 123/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain 5 ja 11 §:n muuttamisesta.

siin. Vajaassa kolmanneksessa (30 %) tunnistettiin vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään sekä kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Neljänneksessä (25 %) tunnistettiin sosiaali- ja terveysvaikutuksia. Yksilöihin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin kyseisen sääntelyn alan osalta siis useammin kuin muilla sääntelyaloilla, mikä sinällään on luonnollista. *Työoikeudellisen sääntelyn* osalta noin neljässä viidenneksessä (81 %) tunnistettiin vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään. Vajaassa kahdessa kolmanneksessa (63 %) tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen ja reilussa puolessa (56 %) vaikutuksia yrityksiin ja viranomaisiin.

*Rikos- ja prosessioikeudellisen sääntelyn* osalta useimmin (64 %) tunnistettiin vaikutuksia viranomaisiin. Reilussa puolessa näitä esityksiä (55 %) tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansalaisten asemaan. Reilussa kolmanneksessa (36 %) tunnistettiin vaikutuksia yhdenvertaisuuteen sekä rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen. *Markkina- ja kilpailuoikeudellisen sääntelyn* osalta useimmin tunnistettiin yritysvaikutuksia, joita oli kolmessa neljänneksessä (75 %) näitä esityksiä. Myös viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin tässä yhteydessä kohtalaisen usein – vajaassa kahdessa kolmanneksessa (63 %). Puolessa näitä esityksiä (50 %) tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen.

*Maanpuolustusta ja turvallisuutta* koskevissa esityksissä reilussa kolmessa neljänneksessä (76 %) tunnistettiin vaikutuksia viranomaisiin ja puolessa (45 %) vaikutuksia julkiseen talouteen. Vajaassa puolessa (41 %) tunnistettiin vaikutuksia rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä yrityksiin. Reilussa kolmanneksessa (35 %) tunnistettiin vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaa yhteiskunnassa. *Muun kansalaisiin kohdistuvan sääntelyn* osalta useimmin (50 %) tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen, viranomaisiin sekä kansalaisten asemaan ja toimintaa yhteiskunnassa.

Tarkastelun perusteella vaikuttaisi siltä, että sääntelyn vaikutusten arviointi kohdistuisi niitä ensisijassa soveltaviin tahoihin tai niihin vaikutuksiin, jotka esityksistä välittömimmin seuraavat. Esimerkiksi hallinnollisen sääntelyn osalta viranomaiset ja yrityssääntelyn osalta yritykset tulevat parhaiten tunnistetuiksi, ja vero-oikeudellisen sääntelyn osalta useimmin tunnistettiin julkistaloudellisia vaikutuksia. Näyttäisi myös siltä, että vaikutuksia arvioidaan useasti erityisesti valtionhallinnon näkökulmasta. Voidaan päätellä, että arvioimatta usein saattavat jäädä näistä ensisijaisista vaikutuksista seuraavat vaikutukset, kuten esimerkiksi vero-oikeudellisen sääntelyn osalta vaikutukset sen kohdetahoon tai työoikeudellisen sääntelyn vaikutus kansantalouteen silloin, kun pyrkimyksenä on esimerkiksi työllisyyden lisääminen.

Kaikkienensa vaikutusten arvioinnin kohdentuminen sääntelyn ala huomioon ottaen vaikuttaisi pääasiassa oletetunlaiselta. Edelleenkin ei tosin

päästä tekemään johtopäätöksiä sen suhteen, mitä vaikutuksia yksittäisissä esityksissä olisi mahdollisesti pitänyt arvioida. Myös tässä yhteydessä käy ilmi se, että muiden kuin taloudellisten ja viranomaisvaikutusten arviointi on huomattavan vähäistä usealla sääntelyn alueella, joissa näitä vaikutuksia tulisi mahdollisesti arvioida (esimerkiksi perhe-, sosiaali-, terveys- ja koulutussääntely).

**Taulukko 10** Vaikutusten tunnistaminen sääntelyaloittain

	Hallinnol- linen sääntely		Vero- oikeudellinen sääntely		Yritys- sääntely		Ympäris- tö- sääntely		Perhe-, sosiaali-, terveys-, koulutus- sääntely		Työ- oikeu- dellinen sääntely		Rikos- ja proses- sioikeu- dellinen sääntely		Markkina- ja kilpailu- oikeudelli- nen säänte- ly		Maanpuolus- tus ja turval- lisuussäänte- ly		Muu kansa- lasiin liittyvä sääntely		Jokin muu	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Julkistalous	34	65	22	71	6	55	6	75	15	75	10	63	6	55	8	50	8	45	3	50	4	44
Kansantalous	2	4	2	6	2	18	0	0	2	10	1	6	0	0	6	38	2	12	0	0	2	22
Yritykset	17	33	11	35	9	82	6	75	1	5	9	56	1	9	12	75	7	41	1	17	1	11
Kotitaloudet	8	15	6	19	3	27	1	13	9	45	1	6	0	0	3	19	2	12	1	17	2	22
Viranomaiset	34	65	11	35	7	64	8	100	9	45	9	56	7	64	10	63	13	76	3	50	4	44
Työllisyys ja työelämä	3	6	4	13	2	18	1	13	6	30	13	81	0	0	0	0	2	12	0	0	1	11
Kansalaisten asema	9	17	1	3	3	27	1	13	6	30	2	13	6	55	1	6	6	35	3	50	3	33
Sos. ja terv.	0	0	0	0	2	18	4	50	5	25	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0	0
Lapset/nuoret	1	2	0	0	1	9	0	0	2	10	1	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yhdenvertai- suus	2	4	0	0	1	9	0	0	4	20	4	25	4	36	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasa-arvo	1	2	0	0	0	0	0	0	3	15	3	19	0	0	1	6	0	0	1	17	0	0
Kielelliset	1	2	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0	0
Ympäristö	5	10	1	3	0	0	5	63	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	2	22
Rikokset ja turvallisuus	5	10	0	0	1	9	0	0	1	5	3	19	4	36	3	19	7	41	1	17	2	22
Aluekehitys	2	4	1	3	1	9	0	0	1	5	0	0	0	0	1	6	0	0	0	0	0	0
Tietoyhteiskun- ta	6	12	1	3	2	18	1	13	1	5	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0	0

## TIIVISTELMÄ

- Hallituksen esitysten vaikutusjaksot ovat pidentyneet vuodesta 2005 vuoteen 2012.
- Hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia vuoteen 2009 nähden. Vaikutusten varsinainen tunnistaminen on hieman vähentynyt, mutta ”ei vaikutuksia” -arviointien määrä on hieman lisääntynyt. Kaikissa esityksissä oli vähintään ”ei vaikutuksia” -maininta, eli joukossa ei ollut yhtään esitystä, jossa vaikutuksiin ei olisi jollain tavalla viitattu.
- Vuoden 2012 hallituksen esityksissä tunnistettiin eniten vaikutuksia julkiseen talouteen, viranomaisten toimintaan, yrityksiin ja kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa (mainitussa järjestyksessä). Taloudellisia vaikutuksia arvioitiin jollain tavalla lähes jokaisessa esityksessä.
- Vuosien mittaan arvoinnit ovat lisääntyneet eniten julkistaloudellisissa, viranomais- ja kansalaisiin kohdistuvissa vaikutuksissa. Yritysvaikutusten arviointi lisääntyi vuoteen 2009, mutta on vähentynyt siitä vuoteen 2012. Kansalaisiin ja yksilöihin kohdistuvien vaikutusten arviointi on lisääntynyt hieman, mutta niiden arviointi on edelleen vähäistä. Muiden vaikutuslajien osalta muutosta on tapahtunut vaihtelevasti suuntaan ja toiseen.
- Erityisesti julkistaloudellisten vaikutusten määrälliset arviot ovat lisääntyneet pitkällä aikavälillä. Muiden vaikutuslajien määrällisten arvioiden osalta selkeitä muutoksia on hankalampi havaita.
- Vuoden 2012 hallituksen esityksissä kielteisiä arvioita tehtiin useimmin julkistaloudellisista vaikutuksista, yritysvaikutuksista ja vaikutuksista viranomaisiin. Suurin muutos kielteisten vaikutusten osalta on tapahtunut kielteisten julkistaloudellisten vaikutusten vähentymisenä vuodesta 2009. Se johtunee säästötavoitteiden lisääntymisestä. Muilta osin muutos on vähäisempää.
- Esitysten sisältöön nähden vaikutusarvioinnit vaikuttaisivat kohdentuvan odotetunlaisesti. Arvioinneissa vaikuttaisi painottuvan ensisijaiset vaikutukset ja valtionhallinnon näkökulma. Samalla esitysten välilliset vaikutukset näyttäisivät jäävän pitkälti arvioimatta.



## IV KOKOAVIA HAVAINTOJA

Lopuksi raportin keskeisimpiä tuloksia eri jaksoista tarkastellaan kokoa-vasti suhteessa toisiinsa. Ensinnäkin esitysten sivumääräinen laajuus on kasvanut, mutta samalla pykälämäärät ja lakiehdotukset esitystä kohden ovat vähentyneet aiempaan nähden. Kehitys on mielenkiintoinen, sillä suuntauksen voisi olettaa olevan toisenlainen ottaen huomioon lakiehdotus-ten ja pykälien määrän vähentymisen esitystä kohden. Vaikutusjaksojen havaittiin myös laajentuneen, mutta tämä ei selittäne kokonaan hallituksen esityksien laajentumista. Tarkkaa arviota kehityksen syistä on hankala esit-tää, ja kyse voi olla enemmän useamman tekijän summasta kuin yksittäi-sestä tekijästä.

Euroopan unionin vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön on lisääntynyt jonkin verran, ja analyysissä havaittiin, että EU-taustaiset esitykset ovat hieman muita laajempia. Sama havainto on tehty myös aiemmassa vastaa-vassa analyysissä<sup>100</sup>. Tämä voi osaltaan selittää hallituksen esitysten laaje-nemista. Euroopan unionin oikeustilan selostaminen on myös lisääntynyt aiempaan nähden. Sitä vastoin esimerkiksi vertailu Pohjoismaihin on vä-hentynyt. Muihin kuin Pohjoismaihin maihin tehtävä vertailu on ollut koh-talaisen vähäistä, ja yli kolmasosassa esityksiä ei tällaista vertailua tehty ollenkaan.

Lakien valmistelun organisoinnissa havaittiin laajapohjaisen valmiste-lun vähenemistä perusvalmistelussa. Vaikka laajapohjaisuus esivalmiste-lussa on kirjauksia tulkiten lisääntynyt, ei se määrällisesti riitä paikkaa-maan perusvalmistelussa tapahtunutta laajapohjaisuuden vähenemistä. Suuntaus näyttää ongelmalliselta siihen nähden, että erilaisten toimintaoh-jelmien yhteydessä on tuotu esille, että laajapohjaista valmistelua tulisi li-sätä. Myös tämän tutkimuksen tulosten perusteella tällainen suositus voi-daan tehdä, koska määrällinen tarkastelu osoitti, että laajapohjaisemmin valmistellut esitykset näyttäytyvät eri tekijöiden suhteen kattavampina ja niissä myös arvioitiin enemmän vaikutuksia. Tästä ei kuitenkaan voida ve-tää suoraan sitä johtopäätöstä, että työryhmien valmistelemat esitykset ovat laadukkaampia kuin pelkkänä virkатыönä valmistellut esitykset. Erot laa-juuksissa voivat johtua myös muista tekijöistä, kuten siitä, että työryhmät valmistelevat yleensäkin laajempia kokonaisuuksia. Toisaalta laajapohjai-suudella yleensä haetaan monipuolista eri näkökulmien huomioon ottamis-ta, mikä voi osaltaan lisätä esityksien perustelujen mittaa.

Vaikutuslajikohtainen arviointi on lisääntynyt pitkällä aikavälillä ylei-sesti ottaen, mutta merkittäviä muutoksia ei ole tapahtunut vuoteen 2009

---

<sup>100</sup> Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, 16.

nähdessä. Myöskään lukumääräisiä arvioita sisältävien esitysten määrässä ei ole suurta muutosta pitkällä aikavälillä, eivätkä muutokset ole muutoinkaan selkeän yhdensuuntaisia. Kielteisten vaikutusten arvioinnin osalta selkein muutos on tapahtunut kielteisten julkistaloudellisten vaikutusten arvioinnin vähentymisessä, mikä saattaa osittain selittyä sillä, että esityksillä tavoitellaan useammin säästöjä, minkä vuoksi kielteisiä julkistaloudellisia vaikutuksia (eli menoja) pyritään välttämään.

Vaikutusten arviointien tarkastelu suhteessa sisällöllisiin ominaisuuksiin osoitti, että arvioinnit näyttäisivät kohdentuvan odotetunlaisesti. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että arvioinnit kohdistuvat enemmän niin sanottuihin suoriin vaikutuksiin valtionhallinnon näkökulmasta, mutta epäsuoremmat vaikutukset saattavat jäädä useammin arvioimatta. Tähän suuntaan viittaa myös se, että kansalaisiin ja yksilöihin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan edelleen suhteellisen vähän, kuten aiempinakin vuosina.

# LÄHTEET

## Virallislähteet

- Convention on the Rights of the Child* GENERAL COMMENT NO. 5 (2003).  
General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6).
- ESPON: Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives. A practical guidance for policymakers and other practitioners based on contributions from ESPON and the European Commission, 2012.
- European Commission: Impact Assessment Guidelines. SEC(2009) 92.
- Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2012.
- Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.
- HE 1/2012 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä rikosrekisterilain ja kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain muuttamisesta.
- HE 3/2012 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsuojelulain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 9/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamiseksi.
- HE 14/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alusliikennepalvelulain muuttamisesta sekä laiksi meriliikennetietojen keräämisestä ja meriliikenteen tilastojen laatimisesta annetun lain kumoamisesta.
- HE 23/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 lisätalousarvioksi (Ensimmäinen lisäbudjetti 2012).
- HE 25/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonnalisäverolain muuttamisesta.
- HE 27/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain muuttamisesta ja yliopistolain voimaannpanosta annetun lain voimaannpanosta.
- HE 29/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 30/2012 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetun lain 1 ja 12 §:n muuttamisesta.
- HE 31/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaaratiedotteesta ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 32/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 36/2012 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilidioksidin talteenotamisesta ja varastoinnista, ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja merensuojelulain 7 §:n muuttamisesta sekä Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen II ja III liitteeseen tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

- HE 37/2012 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta.
- HE 38/2012 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tutkintojen ja muun osaamisen viitekehyksestä.
- HE 42/2012 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 45/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta.
- HE 48/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 toiseksi lisätalousarvioksi (Toinen lisäbudjetti 2012).
- HE 50/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle kauppaa, kehitystä ja yhteistyötä koskevan sopimuksen muuttamisesta Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Etelä-Afrikan tasavallan välillä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 52/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Taiteen edistämiskeskuksesta, valtion taiteilija-apurahoista annetun lain muuttamisesta ja alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 55/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 57/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisten sopimusten maksuehdoista, laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 64/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta, hätäkeskustoiminnasta annetun lain 30 §:n muuttamisesta ja valtion virkamieslain 35 §:n 2 momentin muuttamisesta.
- HE 66/2012 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 69/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hedelmöityshoidosta annetun lain 16 ja 19 §:n muuttamisesta.
- HE 71/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle suuronnettomuuksien torjunnasta teollisuudessa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 72/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista annetun lain muuttamisesta sekä viestintämarkkinalain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 78/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 81/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 84/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 85/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 89/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonnäköverolain, Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonnäkövero- ja valmiste-

- verolainsäädäntöön annetun lain 18 b §:n ja eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.
- HE 95/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013 (Budjetti 2013).
- HE 103/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 106/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain 15a §:n muuttamisesta.
- HE 107/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 111/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta sekä lasten päivähoidosta annetun lain 11a §:n muuttamisesta.
- HE 117/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien osittain aikaistetusta indeksikorotuksesta vuonna 2013.
- HE 123/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain 5 ja 11 §:n muuttamisesta.
- HE 127/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolain 17 luvun muuttamisesta.
- HE 130/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläintautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 133/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 135/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta.
- HE 136/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 kolmanneksi lisätalousarvioksi (Kolmas lisäbudjetti 2012).
- HE 141/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 144/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajokorttilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 145/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Tullin hallinnosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 147/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Pankille myönnettävästä valtiontakuusta Kansainväliselle valuuttarahastolle annettavan lainan vakuudeksi.
- HE 152/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 2 luvun 4 §:n sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.
- HE 159/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 160/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.
- HE 163/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 kolmannen lisätalousarvioesityksen (HE 136/2012 vp) täydentämisestä (Kolmas lisäbudjetti 2012, täydentäminen).

- HE 166/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä (Budjetti 2013, täydentäminen).
- HE 169/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Kuwaitin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 191/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 196/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistönvälitysliikkeitä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain muuttamisesta.
- HE 197/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta.
- HE 204/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain 8 ja 12 §:n muuttamisesta.
- Lainsäädäntöhankkeiden muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimiseksi. Koulutusmateriaali. Stakes 8.12.2008.
- Liukko, Arno:* EU-oikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen. Teoksessa: Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006.
- Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista. Sisäasiainministeriön julkaisu 2004, Helsinki.
- Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25.
- Osaamisella laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti. Raportti IV. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 7/2013.
- Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Sukupuolisilmälasit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:13.
- SÄVY-hankkeen analyysi yrityksiin vaikuttavista hallituksen esityksistä 2005 vp. Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- SÄVY-hankkeen analyysi yrityksiin vaikuttavista hallituksen esityksistä vp 2006. KTM muistio 2007.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011.
- Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY. Raportti toimikaudelta 1.12.2004–31.12.2007. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2008.
- Taivaloja, Tina – Kilpi, Pekka – Vuorinen, Jarmo:* Hallituksen lakiesitys 1980. Selvityksiä säädösvalmistelusta I (1985). Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 10/1985, 51–77.
- Taskinen, Sirpa:* Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Stakes, Helsinki 2006.
- Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013.
- Tuloksellisuustarkastuskertomus. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2012.

Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:10.

Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 1999:1.

Yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 19/2011.

## Kirjallisuus

*Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia:* Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki 2011.

*Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki:* Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1996.

*Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castrén, Elina:* Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki 2000.

*Keinänen, Anssi:* Aluekehitysvaikutusten arviointi kotimaisessa lainvalmistelussa: Mitä voisimme oppia EU:sta? Edilex 2012/42 [www.edilex.fi] (10.4.2013).

*Keinänen, Anssi – Muhonen, Emmi – Hämäläinen, Annika:* Sääntelyn syyt – Empiirinen tarkastelu sääntelyn syistä vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Edilex 2013/5 [www.edilex.fi] (10.3.2013).

OECD: Better Regulation in Europe. Finland. Organisation for Economic Co-operation and Development 2010.

OECD: Finland. A New Consensus for Change. OECD Reviews of Regulatory Reform. Organisation for Economic Co-operation and Development 2003.

*Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura:* Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 104. Helsinki 2010.

*Rantala, Kati:* Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki 2011.

*Saarinen, Outi – Rantala, Kati – Ervasti, Kaijus:* Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen esityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 30/2013.

*Tala, Jyrki:* Kansallinen oikeuspolitiikka – mahdollisuudet ja välineistö. Lakimies 7–8/2005, 1165–1187.

*Tala, Jyrki:* Lainsäädäntötoiminnan kehityspiirteitä Suomessa 1985–2005, 13–86. Teoksessa: Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka (toim.): Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985–2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.

*Tala, Jyrki:* Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115, Helsinki 2012.

*Tala, Jyrki:* Lagstiftning förändras – regelverket fortsätter att växa. Nordisk Administrativ Tidskrift Nr. 2/2013, 97–108.

*Tarukannel, Tuuli:* Hallinnonalakohtainen poikkileikkaus sääntelystä vuosilta 1985–2005, 9–51. Teoksessa: Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006.

## Internetlähteet

European Comission: Enviromental Impact Assessment.

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm> (4.4.2013)

Lainvalmistelun prosessiopas. [lainvalmistelu.finlex.fi](http://lainvalmistelu.finlex.fi) (12.4.2013)

Suomen ympäristökeskus: Ympäristövaikutusten arviointi YVA ja SOVA.  
[www.ymparisto.fi/yva](http://www.ymparisto.fi/yva) (4.4.2013)

## LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
HE	Hallituksen esitys
HELO	Hallituksen esityksen laatimisohe
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	Oikeusministeriö
OPM	Opetusministeriö
PLM	Puolustusministeriö
SM	Sisäasiainministeriö
SopS	Sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SÄKE-työryhmä	Sääntelyn kehittämisen työryhmä
SÄVY-hanke	Kauppa- ja teollisuusministeriön säädösvalmistelun yritysvai- kutusten arviointihanke 1.12.2004–31.12.2007
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TM	Työministeriö
UM	Ulkoasiainministeriö
VM	Valtiovarainministeriö
VNK	Valtioneuvoston kanslia
vp	Valtiopäivät
YM	Ympäristöministeriö
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi



## HALLITUKSEN ESITYKSET 2012 – MUUTTUJALUETTELO

### Taustamuuttujia

- 1) Hallituksen esityksen numero
- 2) Hallituksen esityksen nimi
- 3) Hallinnonala (*valitse vain yksi*)
  1. VNK (valtioneuvoston kanslia)
  2. UM (ulkoasiainministeriö)
  3. OM (oikeusministeriö)
  4. SM (sisäasiainministeriö)
  5. PLM (puolustusministeriö)
  6. VM (valtionvarainministeriö)
  7. OKM (opetus- ja kulttuuriministeriö)
  8. MMM (maa- ja metsätalousministeriö)
  9. LVM (liikenne- ja viestintäministeriö)
  10. TEM (työ- ja elinkeinoministeriö)
  11. STM (sosiaali- ja terveysministeriö)
  12. YM (ympäristöministeriö)
- 4) Perustelusivujen lukumäärä (*Tarkoittaa sivulukua ennen lakiehdotusta.*)
- 5) Lakiehdotusten lukumäärä
- 6) Pykälien määrä
- 7) Onko erotettu yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut toisistaan (**0=ei, 1=kyllä**)
- 8) Sääntelyaloite lähinnä (*voi valita useampia*) (**kaikkiin 0=ei, 1=kyllä**)
  - a) Kansainvälinen sopimus (*vain jos selvästi lainmuutokseen velvoittava!*)
  - b) Euroopan unioni
  - c) Kansallinen tarve
  - d) Euroopan ihmisoikeustuomioistuim
- 9) Kytkeä Euroopan unioniin (*voi valita useamman vaihtoehdon*) (**kaikkiin 0=ei, 1=kyllä**)
  - a) Pelkästään direktiivin (tai puitepäättöksen) transponointi
  - b) Taustalla direktiivi (tai puitepäättös) sekä kansallisia sääntelytarpeita
  - c) Toteutetaan unionin asetus
  - d) Muunlainen liittymä unioniin (*esim. jonkin sektorin toimintapolitiikkaan, komission päätökseen, EU-tuomioistuimen ratkaisuun, EU-liitännäisiin sopimuksiin*)
  - e) Ei mitään EU-kytkentöjä

10) Liittyykö sääntelyaloite hallitusohjelmaan, hallituksen strategia-asiakirjaan tai muuhun hallituksen/valtioneuvoston erityiseen politiikka- tai toimintaohjelmaan (*käytetään sanaa hallitus tai valtioneuvosto*) **(0=ei, 1=kyllä)**

11) Onko kyseessä kokonaisuudistus? (=käytetäänkö esityksessä sanaa ”kokonaisuudistus”) **(0=ei, 1=kyllä)**

12) Onko kyseinen asia kokonaan ennen sääntelemätön eli aivan uusi sääntelyn alue? (*esim. eutanasia*) **(0=ei, 1=kyllä)**

13) Deregulaatio; todetaanko esityksessä, että pyrkimyksenä on purkaa tai lieventää sääntelyä? **(0=ei, 1=kyllä)**

14) Esityksen suhde perustuslakiin (*valitse vain yksi*)

1. Kyseessä on hallituksen esityksen mukaan perustuslaki
2. Hallituksen esityksestä välittyä epävarmuus perustuslaillisuudesta → perustuslakivaliokunnalta pyydetään lausunto
3. Hallituksen esityksen mukaan ei vaadi erityistä lainsäädäntöjärjestystä
4. Ei mainintaa

15) Onko yleisperusteluissa esitelty voimassaolevaa lainsäädäntöä **(0=ei, 1=kyllä)**

16) Onko yleisperusteluissa esitelty viranomaisten tai tuomioistuinten soveltamiskäytäntöä (*esim. viitattu ratkaisuihin, esitelty käytäntöjä yleisemmin*) **(0=ei, 1=kyllä)**

17) Onko yleisperusteluissa esitetty yhteiskunnallista tilannetta tai analysoitu järjestelmän ongelmia ja niiden laajuutta (*muuta kuin oikeudellista taustoitusta lakiuudistuksen tarpeelle*) **(0=ei, 1=kyllä)**

18) Kansainvälinen oikeustilan (ei käytäntöjen) vertailu (*voi valita useampia*) **(kaikkiin 0=ei, 1=kyllä)**

- a) Selostettu Euroopan unionin oikeustilaa
- b) Kuvattu ainakin yhtä Pohjoismaata
- c) Kuvattu ainakin yhtä EU:n jäsenvaltiota, joka ei ole Pohjoismaa
- d) Kuvattu Yhdysvaltojen oikeustilaa
- e) Kuvattu Euroopan, mutta EU:n ulkopuolisen maan oikeustilaa (*paitsi Norja/Islandi jos kyseinen maa on selostettu jo kohdassa b*)
- f) Kuvattu jonkin muun kuin edellä mainittujen maan oikeustilaa
- g) Ei selostettu ulkomaiden oikeustilaa

19) Onko yleisperusteluissa viitattu kansainvälisiin sopimuksiin (ei EU:n sisäisiin) **(0=ei, 1=kyllä)**

## Esityksen tavoitteet/keskeiset ehdotukset

20) Esiintyykö ”esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset” otsikkona (**0=ei, 1=kyllä**)

21) Mikä on esitetty esityksen päätavoitteeksi (*valitse vain yksi*)

1. Sisällöllinen tavoite; liittyy tyypillisesti yhteiskuntaan/kansalaiseen/ yritykseen/ ympäristöön (*esim. rikollisuuden vähentäminen, oikeusturvan parantaminen, kestävä kehitys jne.*)
2. Direktiivinen (tai puitepäättöksen) voimaansaattaminen
3. Kansainväliset sopimukset
4. Muu kotimainen lainsäädäntö/liittyy toiseen esitykseen
5. Säästö
6. Hallinnon rationalisointi/järjestelmän selkeyttäminen/hallinnollisten menettelytapojen muuttaminen
7. Perustuslaillisuuteen/perusoikeuksiin liittyvä muutos (*säädöstasoa!*)
8. Muu syy
9. Ei esitetty syytä

22) Onko esitetty vaihtoehtoisia ratkaisumalleja (*valitse vain yksi*)

1. Sekä oikeudellisia että ei oikeudellisia
2. Pelkästään oikeudellisia
3. Ei lainkaan

23) Onko *tavoitteiden esittelyn yhteydessä* tunnistettu ja kuvattu tavoitteen mukaisia, myönteisiä ”päävaikutuksia”? (*voi valita useampia*) (**kaikkiin 0=ei, 1=kyllä**)

- a) Julkistaloudellisia päävaikutuksia
- b) Kansantaloudellisia päävaikutuksia
- c) Yrityksiin kohdistuvia päävaikutuksia
- d) Työllisyyteen/työelämään kohdistuvia päävaikutuksia
- e) Kotitalouksiin kohdistuvia päävaikutuksia
- f) Viranomaisten toimintaan kohdistuvia päävaikutuksia
- g) Ympäristöön kohdistuvia päävaikutuksia
- h) Kansalaisten asemaan/toimintaan yhteiskunnassa kohdistuvia päävaikutuksia
- i) Yhdenvertaisuuteen kohdistuvia päävaikutuksia
- j) Sukupuolten/seksuaalisuuksien tasa-arvoon kohdistuvia päävaikutuksia
- k) Lapsiin/nuoriin kohdistuvia päävaikutuksia
- l) Sosiaali- ja terveysasioihin kohdistuvia päävaikutuksia
- m) Rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuvia päävaikutuksia
- n) Aluekehitykseen kohdistuvia päävaikutuksia
- o) Tietoyhteiskunnallisia päävaikutuksia
- p) Kielellisiä päävaikutuksia
- q) Muunlaisia päävaikutuksia (*yleistä epämääräistä hehkutusta tms.*)

## Vaikutusten arviointi

24) Vaikutusjakson otsikointi (*valitse vain yksi*)

1. Ei erillistä vaikutusjaksoa
2. Otsikkona ”Esityksen vaikutukset”
3. Eri vaikutusryhmiä esitetty omien otsikoidensa alla

25) Onko arvioitu, ettei esityksellä ole mitään vaikutuksia (*valitse vain yksi*)

1. Todetaan, että esityksellä ei ole vaikutuksia
2. Esityksellä arvioidaan olevan korkeintaan vähäisiä vaikutuksia
3. Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia (tulevat selvästi esille)
4. Vaikutuksista ei ole mainintaa

*HUOM! Jos valittiin 1. tai 4., niin kohdat 26–97 ohitetaan ja jatketaan kohdasta 98 (paitsi: jos tekstissä ole yleisen kiellon lisäksi myös selvä maininta jostain tietystä vaikutuslajista, että siihen liittyviä vaikutuksia ei ole, niin silloin myös sitä koskeva kohta täytetään alla).*

**26) Onko arvioitu julkistaloudellisia vaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset valtion ja/tai kuntien talouteen/talousarvioon, julkistalouden rahoitukseen, valtion ja kuntien välisiin rahoitussuhteisiin tai kuntatalouteen.*

*Vaikutukset palveluiden ja sosiaaliturvan tasoon.*

*Vaikutukset julkisen sektorin työllisyyteen tai tuottavuuteen.*

27) Jos on arvioitu julkistaloudellisia vaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

28) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia julkistalouteen? (**0=ei, 1=kyllä**)

29) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia julkistalouteen, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**30) Onko arvioitu kansantaloudellisia vaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset hintoihin sekä tavaroiden ja palveluiden kysyntään.*

*Vaikutukset työmarkkinoihin.*

*Vaikutukset talouskehitykseen ja kansantalouden rakenteeseen.*

31) Jos on arvioitu kansantaloudellisia vaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

32) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia kansantalouteen? (*valitse vain yksi*) (**0=ei, 1=kyllä**)

33) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia kansantalouteen, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**34) Onko arvioitu yritysvaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset yritysten verotukseen, maksuihin tai tukiin.*

*Hallinnolliset kustannukset erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- tai rekisteröintimenettelyistä.*

*Vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.*

*Vaikutukset uusien yritysten pääsyyn markkinoille.*

*Vaikutukset erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin.*

*Edistääkö tai estääkö ehdotus yrittäjyyttä?*

*Vaikutukset yritysten investointeihin tai tk-toimintaan ja innovaatioihin.*

*Vaikutukset yritysten kv. kilpailukykyyn.*

***Kilpailukyky, yhteisöt.***

35) Sisältääkö yritysvaikutusten arviointi vaikutusten arviointia kilpailukykyyn? (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä, on arvioitu vaikutuksia kilpailukykyyn
2. Kyllä, ei ole todettu vaikutuksia kilpailukykyyn
3. Ei ole arvioitu

36) Jos on arvioitu yritysvaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

37) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia yrityksiin? (**0=ei, 1=kyllä**)

38) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia yrityksiin, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**39) Onko arvioitu vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset työvoiman kysyntään tai tarjontaan.*

*Vaikutukset työntekijöiden tai yritysten liikkuvuuteen.*

*Vaikutukset nuorten, pitkäaikaistyöttömien ym. erityisryhmien asemaan työmarkkinoilla.*

*Vaikutukset työnantajien asemaan,*

*Vaikutukset työolosuhteisiin, palkkaan, työturvallisuuteen, työehtoihin, koulutukseen.*

***Eläke, työttömyystuki.***

**40) Jos on arvioitu vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään, arviointi** (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**41) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään?** (**0=ei, 1=kyllä**)**42) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään, arviointi** (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**43) Onko arvioitu vaikutuksia kotitalouksiin?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Kaikkien tulonsaajien tai tiettyjen väestöryhmien aseman paraneminen tai heikentyminen.*

*Muutokset kulutuksessa.*

*Lainansaajat, eläkkeensaajat.*

***Etuudensaajat, velalliset, palkansaajat.***

**44) Jos on arvioitu vaikutuksia kotitalouksiin, arviointi** (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**45) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia kotitalouksiin?** (**0=ei, 1=kyllä**)

46) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia kotitalouksiin, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**47) Onko arvioitu vaikutuksia viranomaisten toimintaan?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin.*

*Vaikutukset valtion ja kuntien keskinäiseen tehtävänjakoon.*

*Vaikutukset viranomaisten tehtävien määrään, luonteeseen, menettelytapoihin tai palvelukykyyn.*

*Vaikutukset henkilöstön määrään tai asemaan.*

*Vaikutukset toimitiloihin tai laitteisiin.*

*Vaikutukset viranomaisten raportointi- tai selvitysvelvoitteisiin.*

*Lisääkö ehdotus viranomaisten hallinnollisia tehtäviä tavalla, joka haittaa viranomaisten varsinaista toimintaa?*

48) Jos on arvioitu vaikutuksia viranomaisten toimintaan, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

49) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan? (**0=ei, 1=kyllä**)

50) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**51) Onko arvioitu ympäristövaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Muutokset raaka-aineiden tai energian tarpeessa.*

*Muutokset energiamuotojen keskinäisissä suhteissa.*

*Vaikutukset valmistettavien tuotteiden määrään tai laatuun siten, että päästöjen, jätteiden, raaka-aineiden tai energian määrä muuttuu.*

*Vaikutukset asumisen tai teollisuuden sijoittumiseen.*

*Vaikutukset kuljetustarpeisiin ja eri liikennemuotojen keskinäisiin suhteisiin.*

*Vaikutukset ihmisten terveyteen ja elinoloihin; esim. päästöt tai meluhaitat.*

*Millaisia päästöjä syntyy ilmaan, vesistöön tai maaperään?*

*Vaikutukset jätteiden määrään ja käsittelyyn.*

*Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen; kasvi- ja eläinlajeihin.  
 Vaikutus ilmastomuutokseen.  
 Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, kaupunki-  
 kuvaan tai kulttuuriperintöön.*

52) Jos on arvioitu ympäristövaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

53) Onko esitetty (myös) kielteisiä ympäristövaikutuksia? (**0=ei, 1=kyllä**)

54) Jos on esitetty (myös) kielteisiä ympäristövaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**55) Onko arvioitu vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset perusoikeuksiin, kuten sopimusvapauteen tai taloudelliseen toimintavapauteen.*

*Vaikutukset ihmisten mahdollisuuksiin päättää perhe-elämästä.*

*Vaikutukset kansalaisten osallistumis- tai vaikuttamismahdollisuuksiin yhteiskunnassa.*

*Vaikutukset yhdistysten toimintaan.*

***Kansalaisyhteiskunta, koulutus, palveluiden saanti.***

56) Jos on arvioitu vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

57) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa? (**0=ei, 1=kyllä**)

58) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**59) Onko arvioitu vaikutuksia yhdenvertaisuuteen?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu



- 60) Jos on arvioitu vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, arviointi (*valitse vain yksi*)
1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
  2. On täysin laadullinen
- 61) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen? (**0=ei, 1=kyllä**)
- 62) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, arviointi (*valitse vain yksi*)
1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
  2. On täysin laadullinen
- 63) Onko arvioitu vaikutuksia sukupuolten tai seksuaalisuuksien tasa-arvoon?** (*valitse vain yksi*)
1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
  2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
  3. Ei ole arvioitu
- 64) Jos on arvioitu sukupuolivaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)
1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
  2. On täysin laadullinen
- 65) Onko esitetty (myös) kielteisiä sukupuolivaikutuksia? (**0=ei, 1=kyllä**)
- 66) Jos on esitetty (myös) kielteisiä sukupuolivaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)
1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
  2. On täysin laadullinen
- 67) Onko arvioitu vaikutuksia lapsiin/nuoriin?** (*valitse vain yksi*)
1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
  2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
  3. Ei ole arvioitu
- 68) Jos on arvioitu vaikutuksia lapsiin/nuoriin, arviointi (*valitse vain yksi*)
1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
  2. On täysin laadullinen
- 69) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia lapsiin/nuoriin? (**0=ei, 1=kyllä**)
- 70) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia lapsiin/nuoriin, arviointi (*valitse vain yksi*)
1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
  2. On täysin laadullinen
- 71) Onko arvioitu sosiaalisia ja terveysvaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)
1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
  2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
  3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset terveyskäyttäytymiseen ja kansantautien tärkeimpiin riskitekijöihin.*

*Vaikutukset terveys- tai sosiaalipalveluiden saatavuuteen.*

*Vaikutukset ihmisten elinoloihin.*

72) Jos on arvioitu sosiaalisia ja terveysvaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

73) Onko esitetty (myös) kielteisiä sosiaalisia ja terveysvaikutuksia? (**0=ei, 1=kyllä**)

74) Jos on esitetty (myös) kielteisiä sosiaalisia ja terveysvaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**75) Onko arvioitu vaikutuksia rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset ihmisten alttiuteen tehdä rikoksia.*

*Vaikutukset rikosten tekemisen helppouteen.*

*Vaikutukset viranomaisien mahdollisuuksiin saada tietoa rikoksista/selvittää rikoksia.*

*Vaikutukset pelastustoimeen.*

***Harmaa talous.***

76) Jos on arvioitu vaikutuksia rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

77) Onko esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen? (**0=ei, 1=kyllä**)

78) Jos on esitetty (myös) kielteisiä vaikutuksia rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**79) Onko arvioitu aluekehitysvaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset eri alueiden yritysten toimintaedellytyksiin.*

*Vaikutukset palveluiden saatavuuteen eri alueilla.*

*Vaikutukset väestön muuttoliikkeisiin.*

80) Jos on arvioitu aluekehitysvaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

81) Onko esitetty (myös) kielteisiä aluekehitysvaikutuksia? (**0=ei, 1=kyllä**)

82) Jos on esitetty (myös) kielteisiä aluekehitysvaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**83) Onko arvioitu tietoyhteiskuntavaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

*Esimerkiksi:*

*Vaikutukset tietosuojaan.*

*Vaikutukset yhteiskunnan riippuvuuteen tietotekniikasta.*

*Vaikutukset tietoyhteiskuntapalveluihin ja niiden saatavuuteen.*

84) Jos on arvioitu tietoyhteiskuntavaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

85) Onko esitetty (myös) kielteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia? (**0=ei, 1=kyllä**)

86) Jos on esitetty (myös) kielteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

**87) Onko arvioitu kielellisiä vaikutuksia?** (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä: on vaikutuksia (tulee selvästi esille)
2. Kyllä: ei ole vaikutuksia/ei merkittäviä (tai erityisiä/suoria) vaikutuksia tms.
3. Ei ole arvioitu

88) Jos on arvioitu kielellisiä vaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

89) Onko esitetty (myös) kielteisiä kielellisiä vaikutuksia? (**0=ei, 1=kyllä**)

90) Jos on esitetty (myös) kielteisiä kielellisiä vaikutuksia, arviointi (*valitse vain yksi*)

1. Sisältää ainakin yhden lukuarvon
2. On täysin laadullinen

### **Vaikutuksista vielä yleisesti:**

91a) Koko vaikutusjaksossa tuotiin *tunnistettujen vaikutusten osalta* esille yhteensä (*valitse vain yksi*)

1. Yksi edellä mainittu vaikutuslaji
2. Kaksi edellä mainittua vaikutuslajia
3. Kolme edellä mainittua vaikutuslajia
4. Neljä edellä mainittua vaikutuslajia tai enemmän
5. Ei tunnistettuja vaikutuksia

91b) Koko vaikutusjaksossa tuotiin *arvioitujen vaikutusten osalta* esille yhteensä (*valitse vain yksi*)

1. Yksi edellä mainittu vaikutuslaji
2. Kaksi edellä mainittua vaikutuslajia
3. Kolme edellä mainittua vaikutuslajia
4. Neljä edellä mainittua vaikutuslajia tai enemmän

92) Onko vaikutuksia koskevassa jaksossa käytetty tilastoja (*valitse yksi*)

1. Taulukko/taulukkoja
2. Muita tilastotietoja
3. Ei

93) Onko vaikutuksia koskevassa jaksossa käytetty graafisia esityksiä (*kuvioita*)  
(**0=ei, 1=kyllä**)

94) Koko vaikutusjaksossa tuotiin esiin *arvioitujen vaikutusten osalta* (*valitse vain yksi*)

1. Vain positiivisia/neutraaleja vaikutuksia
2. Vain negatiivisia vaikutuksia
3. Sekä positiivisia/neutraaleja että negatiivisia vaikutuksia
4. Todettiin, ettei vaikutuksia ole
5. Vaikutuksia ei ole esitetty lainkaan

95) Onko vaikutusjaksossa kuvattu tavoitteen mukaisia ”päävaikutuksia” vrt. kohta 23! (**0=ei, 1=kyllä**)

96) Onko vaikutusjaksossa kuvattu ”sivuvaikutuksia”, jotka eivät varsinaisesti ole tavoitteena? (**0=ei, 1=kyllä**)

97) Kuinka laaja vaikutusjakso on (*valitse vain yksi*)

1. Korkeintaan yhden palstan (eli puoli sivua)
2. Korkeintaan yhden sivun
3. Korkeintaan kahden sivun
4. Korkeintaan kolmen sivun
5. Korkeintaan neljän sivun
6. laajempi kuin neljä sivua

## Asian valmistelu

98) Onko otsikkoa ”Asian valmistelu (**0=ei, 1=kyllä**)

99a) Perusvalmistelu

1. Pelkkä virkatyö
2. Virkatyönä yhteistyössä
3. Työryhmä
4. Komitea tai toimikunta
5. Ei mainintaa

99 b) Perusvalmistelu, eritellympi

1. Pelkkä virkatyö
2. Virkatyö (yhteistyössä), jossa laajapohjainen esivalmistelu
3. Virkatyönä yhteistyössä
4. Työryhmä
5. Komitea tai toimikunta
6. Ei mainintaa

99c) Jos esitys on valmisteltu virkatyönä yhteistyössä jonkin muun tahon kanssa, onko muu tah

1. Jokin muu hallinnon ala (esimerkiksi toinen ministeriö tai toisen hallinnonalan virasto)
2. Jokin järjestö/liitto tai vastaava (järjestäytynyt kansalaistaso)
3. Sekä muun hallinnonalan, että järjestöjen/liittojen kanssa
4. Joku muu? Mikä

99d) Jos esitys on valmisteltu työryhmässä, onko esitys

1. Valmisteltu työryhmän toimesta
2. Valmisteltu virkatyönä työryhmän selvitysten ja ehdotusten pohjalta

100) Viitataanko valmisteluosiossa kirjallisiin lähteisiin? (*Tutkimukset, tieteelliset kirjat, selvitykset, työryhmämietinnöt, selvityshlön arvioinnit jne. – ei pelkät tilastotiedot tai ennusteet*) (**0=ei, 1=kyllä**)

101) Onko mainittu, kuultiinko viranomaistahoja/sidosryhmiä valmisteluvaiheessa (*ylipäänsä tavalla tai toisella*) (*valitse yksi*)

1. Kuultiin pelkästään viranomaistahoja
2. Kuultiin viranomaistahoja ja sidosryhmiä
3. Kuultiin pelkästään sidosryhmiä
4. Ei mainintaa kummankaan kuulemisista

102) Onko mainintaa kuulemistilaisuuksista (**0=ei, 1=kyllä**)

103) Onko hallituksen esityksessä mainintaa lausunnonantajista

1. Kyllä
2. Ei
3. Mainittu, mutta lueteltu vain osa
4. On mainittu, ettei ole pyydetty lausuntoja (*kiireen, tms, takia*)

104) Kuinka monta lausunnonantajaa esiintyi?

104b) Oliko epäselvyyttä todellisten lausunnonantajien lukumäärästä? (**0=ei, 1=kyllä**)

105) Onko kerrottu lausuntojen sisällöstä (*valitse vain yksi*)

1. Kyllä, yksityiskohtaisesti
2. Kyllä, jossain määrin
3. Ei, mutta lausunnoista maininta
4. Ei minkäänlaista mainintaa lausunnoista

106) Onko viittausta erilliseen lausuntoyhteenvedoon/tiivistelmään (**0=ei, 1=kyllä**)

107) Onko mainintaa ota kantaa -sivuston käytöstä (**0=ei, 1=kyllä**)

108) Onko mainintaa arviomuistion tekemisestä (**0=ei, 1=kyllä**)

109) Onko mainintaa kyselyn tekemisestä (**0=ei, 1=kyllä**)

110) Onko mainintaa muusta kuulemisesta (*esim. epämuodollinen kuuleminen, kohdennettu keskustelutilaisuus tms.*) (**0=ei, 1=kyllä**)

111) Kerrotaanko, että kuulemisen/lausuntojen perusteella on tehty (edes) jokin muutos

(**0=ei, 1=kyllä**)

112) Liittyykö esitys talousarvioon (budjettilaki) (**0=ei, 1=kyllä**)

## Yleistä

113) Onko esityksen pääasiallinen kohde kansalaiset yleisesti? (**0=ei, 1=kyllä**)

114) Onko esityksen pääasiallinen kohde jokin kansalaisten erityisryhmä (esim. ammattiryhmät, opiskelijat, vammaiset jne.)? (**0=ei, 1=kyllä**)

115) Onko esityksen pääasiallinen kohde yritykset? (**0=ei, 1=kyllä**)

116) Onko esityksen ensisijaisena kohteena julkisyhteisö tai viranomaiset? (**0=ei, 1=kyllä**)

117) Missä kuussa esitys on annettu

118) Onko lakiesitys kokonaisuudessaan kansalaisnäkökulmasta (*valitse vain yksi*)

1. Erittäin selkeä ja helposti hahmotettava
2. Ei erityisen helppo tai vaikea hahmottamisen näkökulmasta
3. Erittäin epäselvä ja vaikeasti hahmotettava

119) Mahdollisia huomioita sääntelytarkkuudesta (**0=ei, 1=kyllä**)

*Onko esityksessä viitteitä siitä, että sääntelytarkkuutta (säännöksen yleispiirteisyys vs. tarkkarajaisuus) olisi harkittu (liittyen esim. lainsäätämisyjärjestykseen tai direktiivin transponointiin)?*

120) Sääntelyn kohde

1. Kansalaiset
2. Yritykset
3. Viranomaiset/julkishallinto
4. Kansalaiset viranomaisten kautta
5. Yritykset viranomaisten kautta
6. Kansalaiset ja viranomaiset
7. Yritykset ja viranomaiset
8. Kansalaiset ja yritykset
9. Ympäristö

121) Sääntelyn ala

1. Hallinnollinen sääntely
2. Vero-oikeudellinen sääntely
3. Yrityssääntely
4. Ympäristösääntely
5. Perhe-, sosiaali-, terveys-, ja koulutussääntely
6. Työoikeudellinen sääntely
7. Rikos- ja prosessioikeudellinen sääntely
8. Markkina-, kilpailu- ja immateriaalioikeudellinen sääntely
9. Maanpuolustukseen ja turvallisuuteen liittyvä sääntely
10. Muu kansalaisiin liittyvä sääntely (esim. perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä)
11. Muu

## LIITE 2

### LIITETAULUKOT

**Liitetaulukko 1** Valmistelutapa eri hallinnonaloilla vuosina 2005, 2009 ja 2012

	Pelkkä virkatyö			Virkatyö, jossa laaja-pohjaista esivalmistelua			Virkatyö yhteistyössä			Työryhmä			Komitea tai toimikunta			Ei mainintaa		
	05 %	09 %	12 %	05 %	09 %	12 %	05 %	09 %	12 %	05 %	09 %	12 %	05 %	09 %	12 %	05 %	09 %	12 %
UM	36	40	62	7	0	0	7	20	8	0	0	15	0	0	0	50	40	15
OM	30	28	29	15	9	17	0	6	8	48	44	42	4	9	4	4	3	0
SM	36	64	36	7	18	27	14	9	9	43	9	18	0	0	9	0	0	0
PLM	33	80	75	33	0	25	0	0	0	33	0	0	0	0	0	0	20	0
VM	81	62	62	3	5	7	11	7	17	6	13	10	0	0	0	0	13	5
OKM/OPM	23	29	40	31	18	40	8	12	10	31	41	10	8	0	0	0	0	0
MMM	64	45	62	0	18	0	0	5	0	36	18	31	0	5	0	0	9	8
LVM	46	50	64	7	9	14	4	16	9	43	22	9	0	3	0	0	0	5
TEM/ TM+KTM	20	29	44	13	4	22	20	29	0	33	39	22	13	0	0	0	0	11
STM	58	53	55	18	9	14	14	32	24	6	7	3	2	0	0	2	0	3
YM	69	62	67	8	8	11	23	15	0	0	8	22	0	0	0	0	8	0

**Liitetaulukko 2** Valmistelutapa ja esitysten laajuus

sivuja	Virkatyö		Virkatyö, jossa laaja-pohjainen esivalmistelu		Virka-työnä yhteis-työssä		Työ-ryhmä		Komitea tai toimi-kunta		Ei mainintaa	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
alle 3	11	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3–10	47	45	5	18	6	29	4	13	0	0	5	50
10–30	39	38	16	57	11	52	8	25	1	50	4	40
yli 30	7	7	7	25	4	19	20	63	1	50	1	10
Yhteensä	104	101	28	100	21	100	32	101	2	100	10	100



**Liitetaulukko 3** Kansainvälinen vertailu hallinnonaloittain

	EU:n oikeus-tilan kuvailu		Ainakin yhden Pohjois-maan kuvailu		Ainakin yhden EU:n jäsenmaan oikeustila*		Yhdysvaltojen oikeus-tilan kuvailu		Euroopan, mutta EU:n ulkopuolisen maan kuvailu		Muu kuin edellä mainittu		Ei lainkaan kuvattu ulkomaiden oikeustilaa	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100
UM	9	69	2	15	1	8	0	0	0	0	2	15	4	31
OM	9	38	7	29	5	21	0	0	0	0	0	0	11	46
SM	6	55	6	55	2	18	0	0	1	9	0	0	2	18
PLM	1	25	0	0	0	0	1	25	0	0	0	0	2	50
VM	22	54	7	17	7	17	0	0	0	0	0	0	20	49
OKM	2	20	4	40	3	30	0	0	1	10	0	0	5	50
MMM	10	77	5	39	2	15	0	0	0	0	0	0	3	23
LVM	17	77	2	9	1	5	0	0	0	0	0	0	3	14
TEM	12	67	3	17	2	11	1	6	0	0	2	11	5	28
STM	11	38	2	7	1	3	0	0	0	0	0	0	17	59
YM	6	67	3	33	4	44	0	0	0	0	1	11	2	22
Yht.	105	53	41	21	28	14	2	1	2	1	5	3	76	39

\* Ei Pohjoismaa.

**Liitetaulukko 4** Vaikutusjakson laajuus hallinnonaloittain

	Korkeintaan puoli sivua		Korkeintaan yksi sivu		Korkeintaan kaksi sivua		Korkeintaan kolme sivua		Laajempi kuin kolme sivua	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
VNK	1	50	0	0	1	50	0	0	0	0
UM	4	31	5	39	2	15	2	15	0	0
OM	10	42	4	17	5	21	4	17	1	4
SM	6	55	2	18	1	9	0	0	2	18
PLM	2	50	2	50	0	0	0	0	0	0
VM	17	41	8	19	6	14	5	12	6	14
OKM	2	22	0	0	4	44	2	22	1	11
MMM	1	8	3	23	2	15	5	39	2	15
LVM	11	50	5	23	4	18	1	5	1	5
TEM	9	50	2	11	4	22	1	6	2	11
STM	12	41	5	17	6	21	2	7	4	14
YM	4	44	1	11	0	0	2	22	2	22
Yhteensä	79	40	37	19	35	18	24	12	21	11

**Liitetaulukko 5** Vaikutusten tunnistaminen hallinnonaloittain

	Yksi vaikutuslaji		Kaksi vaikutuslajia		Kolme vaikutuslajia		Neljä tai useampi vaikutuslaji		Ei tunnistetuja vaikutuksia	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
VNK	1	50	0	0	1	50	0	0	0	0
UM	2	15	1	8	5	38	4	31	1	8
OM	3	13	7	29	6	25	6	25	2	8
SM	4	36	1	9	1	9	5	45	0	0
PLM	0	0	3	75	0	0	1	25	0	0
VM	8	19	9	21	10	24	9	21	6	14
OKM	2	22	2	22	1	11	4	44	0	0
MMM	1	8	4	31	0	0	7	54	1	8
LVM	3	14	6	27	6	27	7	32	0	0
TEM	3	17	2	11	3	17	7	39	3	17
STM	4	14	8	28	7	24	7	24	3	10
YM	0	0	4	44	1	11	4	44	0	0
Yhteensä	31	16	47	24	41	21	61	31	16	8

**Liitetaulukko 6** Vaikutukset julkistalouteen hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	2	100	0	0	0	0
UM	5	38	8	62	0	0
OM	12	50	9	38	3	13
SM	7	64	4	36	0	0
PLM	2	50	2	50	0	0
VM	32	76	10	24	0	0
OKM	7	78	2	22	0	0
MMM	10	77	3	23	0	0
LVM	9	41	7	32	6	27
TEM	11	61	4	22	3	17
STM	19	66	6	21	4	14
YM	6	67	1	11	2	22
Yhteensä	122	62	56	29	18	9

**Liitetaulukko 7** Vaikutukset kansantalouteen hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	2	15	0	0	11	85
OM	2	8	0	0	22	92
SM	0	0	1	9	10	91
PLM	1	25	0	0	3	75
VM	4	10	1	2	37	88
OKM	1	11	0	0	8	89
MMM	0	0	0	0	13	100
LVM	3	14	0	0	19	86
TEM	3	17	1	6	14	78
STM	1	3	2	7	26	90
YM	2	22	0	0	7	78
Yhteensä	19	10	5	3	172	88

**Liitetaulukko 8** Yritysvaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	5	38	0	0	8	62
OM	6	25	0	0	18	75
SM	2	18	0	0	9	82
PLM	1	25	0	0	3	75
VM	12	29	0	0	30	71
OKM	0	0	0	0	9	100
MMM	9	69	1	8	3	23
LVM	15	68	3	14	4	18
TEM	9	50	4	22	5	28
STM	9	31	1	3	19	66
YM	7	78	0	0	2	22
Yhteensä	75	38	9	5	112	57

**Liitetaulukko 9** Vaikutukset kotitalouksiin hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	0	0	0	0	13	100
OM	3	13	0	0	21	88
SM	1	9	0	0	10	91
PLM	1	25	0	0	3	75
VM	7	17	1	2	34	81
OKM	1	11	0	0	8	89
MMM	2	15	1	8	10	77
LVM	6	27	2	9	14	64
TEM	2	11	2	11	14	78
STM	10	35	1	3	18	62
YM	3	33	1	11	5	56
Yhteensä	36	18	8	9	152	78

**Liitetaulukko 10** Viranomaisvaikutukset hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	1	50	0	0	1	50
UM	9	69	2	15	2	15
OM	16	67	4	17	4	17
SM	9	82	1	9	1	9
PLM	4	100	0	0	0	0
VM	23	55	5	12	14	33
OKM	6	67	1	11	2	22
MMM	9	69	2	15	2	15
LVM	14	64	4	18	4	18
TEM	8	44	4	22	6	33
STM	9	31	7	24	13	45
YM	7	78	1	11	1	11
Yhteensä	115	59	31	16	50	26

**Liitetaulukko 11** Ympäristövaikutusten arviointi ministeriöittäin

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	2	15	1	8	10	77
OM	0	0	0	0	24	100
SM	0	0	1	9	10	91
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	1	2	2	5	39	93
OKM	0	0	0	0	9	100
MMM	4	31	4	31	5	38
LVM	5	23	1	5	16	73
TEM	0	0	1	6	17	94
STM	0	0	1	3	28	97
YM	4	44	2	22	3	33
Yhteensä	16	8	13	7	167	85

**Liitetaulukko 12** Vaikutusten arviointi kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	9	69	0	0	4	31
OM	13	54	1	4	10	42
SM	2	18	0	0	9	82
PLM	1	25	1	25	2	50
VM	4	10	2	5	36	86
OKM	2	22	0	0	7	78
MMM	3	23	1	8	9	69
LVM	1	5	0	0	21	95
TEM	2	11	0	0	16	89
STM	4	14	2	7	23	79
YM	0	0	0	0	9	100
Yhteensä	41	21	7	4	148	76

**Liitetaulukko 13** Vaikutusten arviointi työllisyyteen ja työelämään hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	1	8	0	0	12	92
OM	1	4	0	0	23	96
SM	2	18	0	0	9	82
PLM	1	25	0	0	3	75
VM	4	10	1	2	37	88
OKM	4	44	0	0	5	56
MMM	1	8	1	8	11	85
LVM	3	14	0	0	19	86
TEM	7	39	1	6	10	56
STM	6	21	3	10	20	69
YM	2	22	0	0	7	78
Yhteensä	32	16	6	3	158	81

**Liitetaulukko 14** Sosiaali- ja terveysvaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	0	0	0	0	13	100
OM	1	4	0	0	23	96
SM	0	0	0	0	11	100
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	0	0	0	0	42	100
OKM	1	11	0	0	8	89
MMM	2	15	1	8	10	77
LVM	0	0	0	0	22	100
TEM	0	0	0	0	18	100
STM	5	17	0	0	24	83
YM	3	33	0	0	6	67
Yhteensä	12	6	1	1	183	93

**Liitetaulukko 15** Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	0	0	0	0	13	100
OM	0	0	0	0	24	100
SM	0	0	0	0	11	100
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	0	0	0	0	42	100
OKM	1	11	0	0	8	89
MMM	0	0	1	8	12	92
LVM	1	5	0	0	21	95
TEM	1	6	0	0	17	94
STM	2	7	0	0	27	93
YM	0	0	0	0	9	100
Yhteensä	5	3	1	1	190	97

**Liitetaulukko 16** Yhdenvertaisuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	0	0	0	0	13	100
OM	3	13	0	0	21	88
SM	0	0	0	0	11	100
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	2	5	1	2	39	93
OKM	4	44	0	0	5	56
MMM	0	0	1	8	12	92
LVM	1	5	0	0	21	95
TEM	3	17	0	0	15	83
STM	2	7	0	0	27	93
YM	0	0	0	0	9	100
Yhteensä	15	8	2	1	179	91

**Liitetaulukko 17** Vaikutukset sukupuoleen tai seksuaalisuuksien tasa-arvoon hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	0	0	0	0	13	100
OM	0	0	0	0	24	100
SM	1	9	0	0	10	91
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	2	5	1	2	39	93
OKM	1	11	2	22	6	67
MMM	0	0	2	15	11	85
LVM	0	0	0	0	22	100
TEM	1	6	2	11	15	83
STM	4	14	3	10	22	76
YM	0	0	0	0	9	100
Yhteensä	9	5	10	5	177	90

**Liitetaulukko 18** Kielellisten vaikutusten arviointi ministeriöittäin

	Tunnistettu		Ei arvioitu	
	N	%	N	%
VNK	0	0	2	100
UM	0	0	13	100
OM	0	0	24	100
SM	1	9	10	91
PLM	0	0	4	100
VM	1	2	41	98
OKM	0	0	9	100
MMM	0	0	13	100
LVM	0	0	22	100
TEM	0	0	18	100
STM	1	3	28	97
YM	0	0	9	100
Yhteensä	3	2	193	98



**Liitetäulukko 19** Rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen liittyvien vaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	4	31	0	0	9	69
OM	4	17	1	4	19	79
SM	7	64	0	0	4	36
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	1	2	0	0	41	98
OKM	0	0	0	0	9	100
MMM	0	0	1	8	12	92
LVM	7	32	0	0	15	68
TEM	1	6	0	0	17	94
STM	2	7	0	0	27	83
YM	1	11	0	0	8	89
Yhteensä	27	14	2	1	167	85

**Liitetäulukko 20** Aluekehitysvaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	0	0	0	0	2	100
UM	0	0	0	0	13	100
OM	0	0	0	0	24	100
SM	0	0	0	0	11	100
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	1	2	1	2	40	95
OKM	2	22	0	0	7	78
MMM	1	8	1	8	11	85
LVM	1	5	0	0	21	95
TEM	1	6	1	6	16	89
STM	0	0	0	0	29	100
YM	0	0	0	0	9	100
Yhteensä	6	3	3	2	187	95

**Liitetaulukko 21** Tietoyhteiskuntavaikutusten arviointi hallinnonaloittain

	Tunnistettu		Ei vaikutuksia		Ei arvioitu	
	N	%	N	%	N	%
VNK	1	50	0	0	1	50
UM	1	8	0	0	12	92
OM	1	4	0	0	23	96
SM	0	0	0	0	11	100
PLM	0	0	0	0	4	100
VM	3	7	0	0	39	93
OKM	1	11	0	0	8	89
MMM	2	15	1	8	10	77
LVM	3	14	0	0	19	86
TEM	0	0	0	0	18	100
STM	0	0	0	0	29	100
YM	0	0	0	0	9	100
Yhteensä	12	6	1	1	183	93

**Liitetaulukko 22** ”Ei vaikutuksia” -arviointit vaikuslajeltain vuosina 2005, 2009 ja 2012

	2005	2009	2012
	%	%	%
Julkistalous	35	27	29
Kansantalous	1	1	3
Yritykset	3	3	5
Kotitaloudet	2	2	4
Viranomaiset	14	6	16
Kansalaisten asema	0	2	4
Työllisyys ja työelämä	0	1	3
Sosiaali- ja terveysvaikutukset	1	0	1
Lapset ja nuoret	0	0	1
Yhdenvertaisuus	2	1	1
Sukupuolten tasa-arvo	6	3	5
Kielelliset vaikutukset	1	0	0
Ympäristö	8	3	7
Rikostentorjunta ja turvallisuus	1	0	1
Aluekehitys	1	1	2
Tietoyhteiskunta	1	0	1



## **REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND OTHER CHARACTERISTICS IN THE LEGISLATIVE PROPOSALS OF 2012**

Impact assessment has been an area of development in several governmental programs in Finland aiming at improving the quality of law drafting. It has also been part of international Better Regulation policies (OECD, EU). Former studies have shown that legislative proposals have insufficiencies in impact assessment. The main purpose of this study is to explain the current status and recent development of impact assessments and main background characteristics of legislative proposals.

The analysis is quantitative. The data consists of 125 variables that have been coded from legislative proposals given in 2012. Comparative data was collected from former similar studies, comprising proposals from 1994, 1998 and 2009. Data was also gathered from legislative proposals given in 2005.

In recent years, the amount of legislative proposals has decreased, as well as the number of articles and bills per proposal. The reason for such development is unclear. However, the length of legislative proposals has continued to expand. The reason for this development can not be singled out based on this study. Proposals connected to EU were wider than entirely national ones

The impact of European Union has also increased from before. Of all legislative proposals, 42 % had some kind of link to EU. Typically, it referred to the implementation of directives. The legal state of EU was described in 53 % of legislative proposals. Comparisons to the legal state of other countries included most often Nordic countries (21 %). In 39 % of all proposals there was no comparison to other countries or EU.

Legislative proposals were mostly drafted by ministerial officials only. Broad-based drafting has decreased in the long run, and this seems unfortunate in relation to the recommendation that broad-based drafting should be added up. According to the results, legislative proposals drafted in

broad-based processes seem more extensive in terms of impact categories and length than the ones drafted by officials only.

In the legislative proposals of the year 2012, the impact categories that were most often assessed concerned *public finances* (62 % of all proposals), *public administration* (59 %), *business* (38 %) and *status of citizens and functioning of democratic society* (21 %). The categories that were least often assessed concerned impacts on *languages* (2 %), *regional development* (3 %), *children* (3 %) and *gender equality* (5 %). In the long run, the assessment of impacts has increased in general but there are no notable changes in recent years. As before, the assessment rate of social impacts like impacts on households, the status of citizens and the functioning of democratic society is fairly low. It also seems that the impacts assessed are most often direct impacts from the Government's point of view rather than more indirect impacts.